

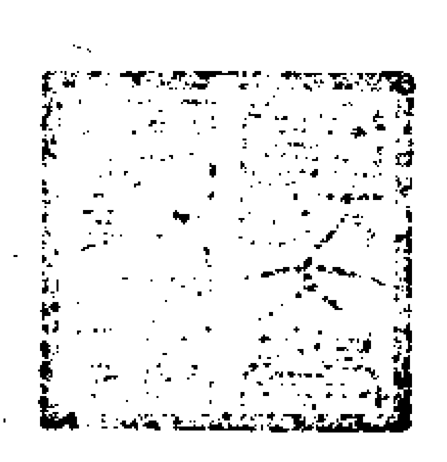
国外外交学

周启朋　杨闯　等编译

中国人民公安大学出版社

国外外文学

周启朋　杨　闯等　编译



中国人民公安大学出版社
一九九〇年·北京



国外外交学

周启朋　杨　闯等　编译

中国人民公安大学出版社出版发行

新华书店北京发行所经销

北京顺义县燕山印刷厂印刷

787×1092　1/32　11.375印张　241千字

1990年6月第1版　　1990年9月第1次印刷

ISBN 7-81011-230-9/D·185　定价：4.20元

印数：0001—3000册

序

自从历史舞台上出现了国家之后，国与国之间的合作或斗争在一般情况下都要通过外交手段来实现。经过无数世代的交替，世界各国都有自己丰富的外交实践经验，并有不少政治家将外交实践加以总结，提出一些关于外交的理论和学说。尽管外交同每个国家的政治、经济、历史、文化乃至军事密不可分，而且彼此影响和制约，但外交仍逐渐形成一门相对独立的学科，值得认真加以研究。本书将外国一些有代表性的有关外交理论和实践的文章编辑成册，对我们进一步加强外交学的研究大有裨益。

外交是一个国家内政的延伸。一切外交手段的运用都是为了适应本国内政的需要。这条原理从古至今没有变化。但随着历史的发展和国际形势的变化，外交学不断增添新的内容，过时的外交理论和原则将不断被扬弃，新的外交理论和原则将不断得到发展。例如，第二次世界大战以后，由于世界殖民体系的日趋瓦解和第三世界国家的发展壮大，由于世界经济和科技的飞速发展，国际政治多元化和民主化的倾向日益明显，要求建立国际政治新秩序和国际经济新秩序的呼声日趋高涨，已成为当今世界不可抗拒的潮流。这些变化对外交学的发展自然会带来重要的影响，因此，用发展的观点研究外交学是非常必要的。

中华人民共和国建立以来，一贯奉行独立自主的和平外交政策，主张在和平共处五项原则的基础上发展同世界各国的关系，已经取得了辉煌的成就，积累了丰富的外交实践经验，在外交理论和原则方面也有许多创新和发展。我们完全有条件建设具有中国特色的外交学。为此，有必要广泛研究外国政治家和外交家在外交学方面的著述。由于国家制度、意识形态和阶级立场的差异，一些外国政治家的论点不可能完全适合我国的国情，但他们整理和总结的许多具体实践经验，对我们仍有许多可借鉴之处。从这个角度讲，外交学院部分教师编译这本《国外外交学》是一件很有意义的工作。

章　曙

1989年12月

目　录

一、外交的定义与本质……………………………（1）
外交的本质……………………………………（1）
外交和外交工作………………………………（10）
外交概论………………………………………（19）
外交的发展和外交官职业……………………（35）
外交与外交方式………………………………（47）
二、外交的变化与发展……………………………（66）
新旧外交之间的过渡…………………………（66）
新外交…………………………………………（80）
当代外交趋势…………………………………（102）
世界联邦体系与外交…………………………（108）
多边外交………………………………………（120）
公共外交………………………………………（123）
首脑外交………………………………………（125）
三、外交谈判………………………………………（134）
卓有成效的谈判………………………………（134）
外交谈判………………………………………（146）
论外交谈判……………………………………（160）
四、外交政策………………………………………（177）
国内结构与外交政策…………………………（178）

外交与对外政策……………………………………(209)
对外政策分析的理论框架
　　及概念方法……………………………………(215)
比较外交政策理论研究的发展……………(231)
外交与内政——双层对策之逻辑…………(244)
五、外交官的素质与培养……………………………(257)
外交官的素质………………………………………(257)
第三世界外交官的选拔与培训……………(275)
当代职业外交………………………………………(284)
六、外交起源与外交史的研究……………………(300)
外交：历史、理论和政策…………………(300)
研究西方外交起源的意义、
　　范式与理论……………………………………(313)
古代印度外交………………………………………(321)
封建罗斯外交………………………………………(324)
七、外交礼仪…………………………………………(337)
礼宾礼仪与外交……………………………………(337)
后记……………………………………………………(356)

一、外交的定义与本质

什么是外交？这是一个既简明却又难于回答的问题。几个世纪以来，各国的学者为外交下了各种各样的定义，这些定义和解释带有不同的历史时代与社会文化的特点以及深刻的阶级烙印，但它们又有许多共同点。即：1. 外交对话是国际社会的工具，它产生于人类文明进程之中，适应了人类彼此沟通的需要；2. 外交是国家主权不可分割的组成部分，一个国家对外交往的能力反映该国的实力与地位；3. 外交是实现国家对外政策目标、维护国家利益的重要手段，也是建立和维持和平的国际秩序的手段；4. 外交的基本方法是谈判，通过和平协商的途径解决国家利益的冲突与矛盾，促进国际合作；5. 外交主要是通过国家外交工作机关，按一定的国际制度、惯例、准则和礼节来进行。外交工作有助于国家间相互理解和增进友谊。

外交的本质

〔英〕亚当·沃森

国家之间由于它们所处之世界特点而发生了外交关系。无论何时何地，只要有若干个国家的存在，只要它们的行动相互影响，它们就不可能在真空中活动，每个群体就不可能

只考虑如何处理其内部事务。每个国家都希望尽可能地掌握自己的命运。因此，它就不得不对会侵害其利益和其公民利益的邻国加以考虑，无论它认为这种利益是什么。严格地说，在一个独立国家的集团内，每个成员并不是绝对地孤立，而是在相互依存的状态下享有其独立，它们都应充分地认识这个事实。当一组国家形成紧密相连的体系时，这个体系就包括了许多按自我意愿行事的政治行为者，它迫使每个国家要牢牢地意识到其他国家，有着与其不同的目的和利益，其他国家所作或所可能作的事都将制约或部分地决定它自己的政策。18世纪末，琼一雅克·卢梭就明确地指出了这一点。他把国家称作"政治体"。他说："政治体为了知己就必须知彼。它依存于它所处的整个环境，它必须对所有发生的事情感兴趣。"同样，今天我们地球上的每个国家不仅要依靠自身，更要依赖于整个世界环境。

凡意识到国外"发生的每件事"都会影响到其内部事务的国家，一定不会满足于隔河相望，它们会感到有必要在相互间进行对话。独立国家间的对话就是外交的本旨。它涉及这些国家政府进行对话的方法，以及由此形成的一系列允诺、契约、机构和行为准则。

因此，外交的基本条件是多元性。它产生于这个由许多独立国家共处的、相互依存的世界。如同家务事的处理，若干决策者都清楚每一方的行动会对其他几方或者各方都造成长久的影响，因此就需要外交。最初，外交是在相距很远的国家中偶而发生的，如古埃及的法老王国与赫梯王国之间，他们的接触是通过商人的贸易和领土的争端。严格地说，外交的目的过去是，现在仍是调和独立实体对围绕它们的、被埃德

蒙·伯克称之为“环境帝国”的东西行使的政治意志。首先，我们应该指出，这个环境帝国基本上是由军事力量或经济力量体现的。

许多思想家谈到国家的本质时宣称：同外界打交道的能力是这种本质的基本内容，国家机制并不仅仅在于它能够左右群体内部的生活。他们认为，如果一个群体不具备能决定它同其他国家打交道的力量和范围的综合性权威，那么这个群体就从根本上没有能真正成为一个国家的实力。一些思想家还认为“主权”的核心就是与其他国家打交道的能力，即与它们对话的能力。一方面，国家的标志是同其他国家进行外交对话的能力，另一方面，对外交往的重要性实际上则因国而异。有时，一些国家间利益紧密相关，每个国家的活动甚至生存都要基本上取决于其邻国的行为，那么这种国家在做决定时，就必须考虑“对外政策优先”。这个看法是德国历史学家兰克提出的。它不仅指狭义上的政治和战略关系，而且指各种类型的对外交往，从军事冲突到国家与相关群体间通常相互引进商品和思想。在一个国家集团内，一方面各国不失去其独立性，另一方面每个国家却直接或间接地影响到所有其他国家，对这样相互牵制的国家集团最好称之为国家体系，其意义正如我们所说的太阳系。这个名称是由17世纪的职业外交家普芬道夫提出的，他曾为几个国家工作。在服务于瑞典国王期间，他出版了《国家体系》一书。从此，这个术语得到广泛应用。至于历史上是否存在着几个不同的国家体系，或者是否只有文艺复兴后形成的欧洲国家体系得到充分的发展并演变成当今的世界性系统，这些问题是可以讨论的。

进一步看，有的群体拥有共同的文化遗产，或具有大致相同的价值观，这些群体构成属于同一个体系的国家，它们积极地参与商品和思想的交流，以至它们之间存在着高度的相互依存性。结果，按赫德利·布尔教授的话说，那些国家会“认为他们自己在处理相互间关系时要受共同的规则支配，它们要一起参与相同机构的活动”。在这种情况下，可以进一步地把这个体系看作是单一的国际或国家间社会，其成员国虽然政治上是独立的，但并不是绝对分开的实体，而是一个整体的组成部分。在这种情况下，每一个主权国家都不能单独地形成其文明和生活水准，不能单独地满足其人民的需要和愿望，只有在更广泛的社会中才能实现这些。按照查尔斯·泰勒教授的观点，在国际社会中，一个现代国家的产生需要“长期地形成一定的制度和惯例、法律准则、相同的礼节规矩、相同的思维习惯、相同的关系”以及文化融合的力量和利益的平衡。所有国家都真正关心如何维护由它们组成的整个社会和如何让它们有效地发挥作用，关心的程度取决于它们每一位的具体利益，这完全如同文明社会中每个人关心整个社会的功能一样。我们一般认为每个人对其所处的社会不仅要关心，而且有一定的道义责任，其中部分责任被规定为法律责任。但是，国家对国际社会的咨询责任和道义责任却没有规定得如此清楚。

从历史情况看，国家体系中多边外交对话之所以有效，不仅在于一批利益相关的独立国家偶然共存。过去，那些能够保持对话和经常对话的国家集团往往在地理上相邻，历史上关系密切。也就是说，这样的国家集团形成了具有政治力的磁场。它们的同一性取决于它们享有共同的文明，或与同

一文明保持密切的联系。它们按照那个文明所特有的法律观、荣誉观、道德观和判断方式去进行外交对话。即使是它们之间的战争，也并非不受任何限制的暴力行动，它要受这个体系的规则支配。在战争中，这样的国家集团不仅承认对国家诉诸武力的权力和进行战争的方式作了规定的"战争法"，而且还在一定的独立程度上，承认对待敌人和中立者的某些准则，承认其他成员国，包括敌人所拥有的权利。如果这些国家在其原有的地区以外进行扩张，它们一定仍会遵守它们的责任、法律和行为准则。

举例来看，在欧洲的国家社会中，外交从一开始就是一种有机的机制，具有其特定的风格、方法及一整套程序、规则、协议和约定。如此组合成的欧洲体系能够对其成员的决定施加影响和限制，因为它们从一开始所受到的限制就已远远超出政治范畴。欧洲各国都深受中世纪拉丁语区基督文化传统的影响，后来发生的分裂和割据从未能全部地排除这种继承下来的统一性因素。其他国家体系，如古希腊、古印度和古代中国也都有了高度发达的外交。但是数百年后，它们全部被融合到象罗马和中国这样的靠征战形成的帝国之中，而没有把依然处于其文明以外的其他类似国家囊括进来，西欧例外。欧洲的外交要求其独立的成员国具有使国家体系运转的复杂技巧和高度意识。人们一般认为，这主要归因于一个特别的现象：与其他国家体系的经验截然不同，事实证明西欧国家体系中没有一个国家强大得能够长久地吞并或控制所有其他国家。从大约公元1500年这个体系开始发挥作用时起，到本世纪中叶这个体系已具有世界性影响时止，在绝大部分时间里，欧洲国家间不总是存在一种严格的多边均势，

然而大国都一直有意识地保持平衡，防止权力长期把持在某一个统治当局手中。在这种环境中，外交是必不可少的，它变得极为活跃。所以，欧洲外交能够高度发展并组成一个世界性体系。

只是到了本世纪，国家体系才第一次真正地具有全球性意义，包括了不同的文化和信仰。这种扩展对外交准则和实践有什么影响呢？孕育了我们全球体系的欧洲外交的发展在于其体系成员间的对话，它们曾经具有几乎相同的文化和历史，因此它们能够承认一定的准则。为了了解某一种外交实践，有必要回顾其历史起源和文化背景。因此，我们必须记住，今天外交的起源是在欧洲，这样我们才能明白它的不足之处在什么地方，如何才能顺利地适应它，在某些方面如何对它进行全面的改造，使其适合全球性发展和激烈变化的需要。尽管我们津津乐道全球性的国际社会，但在西方世界以外的国家并没有普遍承认由相同的欧洲文化遗产所产生的共同的行为准则和规范。

进行外交对话显然好处很多。但是所有国家都需要它吗？如果不是的话，那么在什么样条件下某些国家或某类国家可以不需要外交呢？如今难以在体系内找到一个试图抛弃正常外交对话的重要国家。然而在历史上却曾有过一些强大的以及微型的小国，它们一直保持孤立状态，或者长期不介入复杂的国际关系。这些国家往往在政治上或地理上处于一体化国家体系的边缘，或者根本与其不相干。由于大海或沙漠这样的自然屏障使它们远离活跃的国家体系，它们才能够成为国家体系的一个游离分子，或者同与这个体系紧密相关的国家保持适当的有选择性的关系。乔治·华盛顿向其人

民表示反对结成错综复杂的同盟，他认为过分地介入欧洲国家体系就势必需要结盟。然而，自那以后，美国介入越来越深，孤立主义的理想变得不那么现实。有时，有的国家由于太小而在外交对话中没有分量，历史的偶然性便把它们排斥在国家体系之外，如安道尔、列支敦士登和锡金。

但是，在一定时期内，对美国和锡金可能的事情并不一定对其他国家普遍适用。最显著的例子是中国。多少世纪以来，中华帝国不仅仅是一个国家，而且是一种拥有宗藩结构的文明，它通常不与其他国家进行对话。也就是说，它被隔离在大墙后面。来自中亚的游牧民族仅偶然控制过帝国政府的中枢。在孔子时代，外交曾有过高度发展，但一旦建立了“中央帝国”，它便忘却了土生土长的外交传统，因为取代了中国国家体系的统一帝国强大得足以支配其近邻，而对更远的地方发生的事情则无动于衷。19世纪中叶，由于最后一个统治王朝日渐衰微，中国无法再不理睬西方强国，它才第一次同意与西方国家进行正常的外交对话和交换使节。西方大国拥有军事优势和航海技术，并按照它们的方式同中国进行贸易，它们一步步地把中国拖入到国际政治之中。也就是说，当中国发现她面对的伙伴是一批独立的强大的国家时，她不得不同其他国家打交道。这种结果对中国来说是极为不幸和痛苦的。

为了把握住现代外交的演变方式，有必要指出：越来越多相距遥远的国家被卷入到无情的、无所不及的国际事务罗网之中，这一情况将对由这种罗网构成的国家体系本身产生影响。当一个国家加入已经组成的体系时，接受外交对话一事就要求新加入者做出重大调整。譬如在众所周知的现代外

交的发源地——西欧，独立成员间愿意保持永久接触的一个主要条件，就是：构成这个社会的成员国，无论大小，都具有大致相同的思想和法律上的对等观念。欧洲对话的条件显然是不能被中华帝国所接受的。出于多少不同的原因，穆斯林奥斯曼哈里发长期不愿意给予其他国家以对等的地位，苏联革命政府在较短的时间里也曾一度如此。但是随着它们的利益和目的越来越受到欧洲强国的牵制，这三个大国发觉同好些国家的对话是不可避免的，从而同意遵守那些外来的欧洲外交准则和惯例。至于这三个国家在多大程度上继续排斥产生欧洲外交准则和惯例的历史和文化，则是另外一个问题。

当大批外来国家在短时期内加入一个体系时，情况就不同了，结果这个体系本身的扩展远远超出了它的文化摇篮。于是，需要做调整的就不仅是一方的事情，原有的成员不得不对新来者做出大量让步。如今，当代的全球体系就不断地吸收新的准则和惯例来取代纯粹的欧洲准则和惯例。

由于国家间的对话是私下里秘密进行的，它们对话的内容自然引起外界的好奇，人们便有时认为外交基本上是双边的。但是，把国家结成体系的纽带肯定是多边的。因此，当各个成员国制定对其他国家政策时，它对问题的考虑也是多边的。随着体系的发展，它们之间的对话变得越来越是多边的。只有最初步的外交接触才是纯粹双边的。同盟国和协约国，以及所有三个以上国家的代表聚会都是多边外交的例子。但是，这些对话还只包括了竞争的部分参加者。综合性的多边或“全方位”外交，也就是说在同一起谈判中包括所有或至少所有重要的体系成员，是更高级阶段的特点。通常它表现为，在长期的战争之后首先举行为了全面和平的谈判，

后来再组成象国际联盟和联合国这样的永久性组织。因此，是用多边外交来完成双边对话，而不是用它来取代主权国家间的双边接触。

独立国家进行双边接触和在多边组织中开会不仅是因为它们有着共同的利益，而且因为它们有着不同的利益。况且，独立这个事实就孕育着猜疑。任何国家都可能虚情假意地说一套或许诺一通，即便它是真心的，也可能改变它的主意。历史上充满了政策相互冲突，表里不一和反复无常的例子，新闻每天也都传来新的事例。外交的实质就是要解决这类问题。它是一种连续不断的有组织的交流和谈判，它使每个独立政府能够了解其他政府的想法和打算。在发达的国际社会中，外交不单是作为交流和讨价还价的工具，它还直接影响到它的应用者。它是一种活动，即使经常被滥用，但还是有助于冲突的解决。外交对话的作用在于减轻国家间的矛盾，使其得到文明的处理，如果可能的话，对其进行调和，而不是压制或无视矛盾。解决利益冲突是外交的主要目标，但只有对话各方在一定程度上明白保持这个体系的完整意义，明白在这个体系内促进各自利益应遵循的准则，外交才能有效地发挥作用。因此，外交对话是国际社会的工具，一个建立在对其他民族所持观点的理解和尊重之上的文明过程，也是文明的方法。因为经常交流思想，努力寻求可被双方所接受的解决利益矛盾的方法，就能增进理解和尊重。这种表面上的文明性并不能排除外交被误用和滥用。外交的方法使人感到它难以捉摸。但无疑的是，它有助于了解别人的观点和需要，有助于寻求共同的基础和矛盾的解决。

〔本文译自《外交——国家间的对话》，梅休因公司1982年版，第15—21页，作者是一位曾有30余年外交实践经验的学者，曾任英国驻西非及古巴大使，现任弗吉尼亚大学高级研究中心教授。〕

熊志勇 译

外交和外交工作

〔苏〕瓦·亚·佐林

外交工作是国家活动的一种形式，它以自己的特殊性区别于其他形式的国家活动。不弄清楚什么是外交，就不可能确定外交工作的特性。因此，本书首先探讨的问题就是确定"外交"的定义。

研究国际生活的各种现象，经常使用"对外政策"、"外交"、"外交活动"、"外交官"等概念。这些概念常常被看作完全相同而没有任何区别。尤其是"外交"这个概念，常常被用于完全截然不同的意义之中，有时远远超出这个词的本意。著名的英国外交家、记者尼科尔森指出："在现代流行的语言中，'外交'这个词用来表达几种完全不同的东西。有时它被用来作为'对外政策'的同义词……在某些场合，它可以表示谈判……这个词也可用来指谈判的过程和进行这类谈判的机构。这个词还可用来表达外交部的国外部门……最后，这个在国际谈判中的倒霉词用来表示一种特殊的才能，褒义上指灵活性，而贬义上指相同事物中的诡诈。"

在这些相互关联的概念中，每一概念都有其特殊含义，该含义是由每一概念的真实内容所决定的，反映了它的实际地位和意义。但是，在上述含义中，没有一个意义能揭示

“外交”一词的概念。

对资产阶级的各种外交定义的评价

资本主义国家的外交学和国际法学科的各种代表人物给“外交”一词下的定义尽管有些区别，但在许多基本点上是一致的。让我们列举几个众所周知的“外交”的定义。比如尼科尔森援引《牛津英语辞典》，确定“外交”的定义是：“外交就是用谈判的方式来处理国际关系……”。接着对这一概念做如下解释：“是大使和使节用来调整和处理国际关系的方法……”最后更详细地说明这一定义：“是外交官的业务或技术”。

另一位英国著名外交家萨道义在其著名的《外交实践指南》中这样揭示“外交”概念：“外交是运用智慧和策略处理各独立国家的政府之间的官方关系，有时也推广到独立国家和附庸国家之间的关系；或者更简单地说，是指以和平手段处理国与国之间的事务”。

这个定义的前一部分过于一般化了，一点也没有揭示出外交的特征，因为智慧和策略不仅在外交工作中需要，而且在所有工作中都需要。定义的结论部分对外交的特征也未能给予明确的释义。萨道义定义的第二部分，与前面相反，又过于狭窄，因为定义中提到的附庸国使外交的概念缩小到只对帝国主义国家的“殖民地外交”有意义。

早在19世纪初法国出版的《外交详解教程》一书中，加登提出的定义是：“广义上的外交是关于对外关系或外交事务的科学，在更为确切的意义上，外交是谈判科学或艺术”。

尽管这些外交定义有很大区别，但它们与尼科尔森所下的定义有某种共同之处；在萨道义与加登的定义中指的是

国家政府之间所进行的官方关系，指的是国与国之间的对外关系。

最后，有必要介绍德国国际法学家马尔滕斯对外交所下的定义。他说，外交是"关于国家对外交往或外交事务的科学，在狭义上，是谈判的科学或艺术"。但是，就是这个定义仍然有缺陷。第一，他的定义的第一部分主要谈的不是外交，而是关于国家对外关系的科学；而外交，虽然运用一定的科学知识，但仍然是实际的国家活动，科学知识在这里只是将其运用于具体活动之中。第二，马尔滕斯的定义不仅仅谈的是外交，而且还指一般对外政策，因为国家的对外交往和外交事务已经不是实现对外政策的手段，而是对外政策本身。

只有这个定义的第二部分同尼科尔森的狭意上的外交定义相似，即外交是进行谈判的艺术。毫无疑问，这是指国际谈判。

对所分析的外交定义做一总结，可以得出下列不同特征，上述作者就是以这些特征说明外交性质的。

外交是指国际关系或国家之间的交往（在所有的定义中都指出了这一特征）；

提到了外交是进行这种交往的谈判手段（在所有定义中都有这一特征）；

外交是指直接参加谈判的国家公职人员——大使和公使（在尼科尔森定义中指出了这一特点）；

在评论上述资产阶级外交家关于外交定义的特征时，必须指出，它们具有共同的根本性的缺陷，即如同忽视外交所实施的对外关系和对外政策的阶级性一样，这些定义也忽视

了外交的阶级性。

外交、外交工作的阶级原理及其特点

外交，与其他社会现象一样，必须用阶级观点予以对待，并对其发展进行历史的分析，否则就不能正确理解。

任何社会的现实基础都是构成“社会经济结构”的社会生产关系的总和，“法律的和政治的上层建筑建立在生产关系总和之上”。外交，作为实现对外政策的手段，也是这一政治上层建筑的一部分，外交的性质取决于它所服务的国家的阶级本质。外交是阶级社会的产物，随国家的发展而发展。社会发展的历史表明，国家形态、国家的对外政策和外交随着社会的经济形态的更替而更替。

任何一个国家的对外政策都是该国国内政策的继续，由国家统治阶级的利益所决定。外交是作为实现对外政策目标和任务的国家活动，不是这一政策的唯一手段，虽然它在所有手段中占有最重要的位置。外交是实现对外政策的和平手段，它的基本方法是谈判。

苏联的《外交辞典》(1948年版)给外交下的定义是：外交(由“外交官”一词而来，这个词的原意在古罗马是证书的持有者，按希腊术语则为元老院发给去各省或者国外的官方人员的介绍信或国书)是为完成国家对外政策任务而由外交主管机关，往往是政府首脑或国家元首及其在国外的代表和代理人执行的一种事务性的、和平的、不同于军事的业务工作。因此，外交和对外政策的关系就如同完成计划和计划本身的关系一样；在某种意义上说，外交是对外政策的工具。但是，再进一步地解释说：外交“绝不能摆脱社会结构的影

响……它仍不过是实现对外政策的一种技术手段"，不能认为这种解释是正确的，因为它使人们有理由认为对外政策是由国家的直接利益所决定的，而外交则不是由国家的直接利益所决定的。显然，这种观点是错误的。不准确的释义引出另外一种观点，即外交"仅仅是实现对外政策的技术手段"。然而，外交在其实质上、在活动的内容上、在外交干部的挑选上等等，都是国家政治生活中反映阶级性的最鲜明的现象之一。

正是由于外交具有阶级性而不是技术性，年轻的苏维埃国家在颁发的第一道外交法令——《和平法令》中就废除了作为剥削阶级统治国家向人民隐瞒重要外交法令的"秘密外交"。

外交的定义在《苏联大百科全书》中更为明确。"外交(源自法语diplomotie)是国家外交机构代表国家、以和平方式保护其在国外的权利和利益，为达到国家统治阶级的对外政策目标的活动。……在狭义上，外交是国家之间进行谈判或签订条约的艺术"。

最近全部外交经验都证明，不总是只有国家机关进行外交工作，而且还有国家的代表，并且这些国家代表常常在外交活动中所起的作用要比国家的常驻国外外交机构起的作用更重要。如苏共中央主席团成员和书记、苏联最高苏维埃主席团及成员、苏联部长会议主席及成员、苏联最高苏维埃两院和各委员会的主席及其成员的出访。因此只提国家机构是不够的，还必须提到国家的代表。

因此，如果就外交一词的主要含义而言，那么，外交是外交机构和国家代表代表国家在对外交往中的活动；是用谈

判手段和其他和平手段实现该国统治阶级利益所决定的对外政策的目标和任务的活动；是用和平手段维护其在国外的权利和利益的活动。《外交辞典》第二版（1960年）就是这样下的定义。

这个定义强调指出，外交是实现由统治阶级的利益决定的国家对外政策任务的活动，资产阶级代表人物不愿强调这一点，虽然正是这一点决定着外交的政治方向。外交脱离领导着国家的统治阶级提出的政治任务，是不可能的。为了掩盖外交的阶级性，资产阶级活动家通常不提及这一点。

对外政策及其最重要手段——外交，作为一种社会现象，受社会发展的基本规律支配。外交人员要想不盲目行动，不指望意外成功，能在历史进程中正确把握方向，就必须研究和熟悉这些规律及其与这样或那样国家和国际关系相应的不同表现特点。除此而外，外交活动的成功要求完善外交工作方法及其运用方式。

列宁说过，"'政策'是一门科学和艺术"。这也完全适用于对外政策和外交。明智的对外政策与外交必须建立在科学结论的基础上，并在方式和方法方面不断自我完善。这是任何政治活动艺术提出的共同要求。由此可见，选择和培养外交干部，外交机构的中央和驻外机构工作的整个体系，即人们所谓的外交体系，对取得外交胜利具有很大意义是显而易见的。

根据对外交的上述理解，外交工作就是在中央机关和驻外机构中的外交干部为完成国家的外交任务的工作体系。

外交、外交工作和国际关系

外交、外交工作与国际关系紧密相联。研究外交史在某种意义上就是研究国际关系史。

本节的前一部分中，我们给外交下了定义，外交是外交机构和国家代表为实现由国家统治阶级或人民利益所决定的国家的对外政策任务，用和平手段和以和平方式所进行的活动。由此得出这样一个结论：一定历史形态的国家的外交和外交工作的阶级实质，在该国同其他所有国家的相互关系中是不变的，而不管其社会制度的差别。

随之提出这样一个问题：如何解释同一个国家的外交原则、形式、方法在对待社会主义国家、帝国主义国家及摆脱殖民地枷锁的独立的国家间的相互关系中是截然不同的？

勿庸置疑，实践证明，一个社会主义国家，在处理同其他社会主义国家的关系和处理同资本主义国家的关系中所运用的外交指导原则、最高形式和基本方法，在许多场合下，都存在着重大的差别。

社会主义国家处理同其他社会主义国家关系的外交指导原则是无产阶级（社会主义）的国际主义原则。然而，这个原则不能作为该社会主义国家同帝国主义国家政府之间的外交关系的基础。

社会主义国家的政府首脑和共产党、工人党中央委员会第一书记率领的党政代表团参加的会议和谈判，是社会主义国家相互关系中外交活动的最高形式。实践证明，这种最高形式不适用于社会主义国家同资本主义国家的国际交往，因为共产党人的政治观点同帝国主义政府领导人的阶级观点是

不可调和的。

最后，正如1957年社会主义国家共产党和工人党代表大会的宣言中所指出的，在严格遵守社会主义国际主义原则下进行同志式的协商的方法，是解决社会主义国家关系中一切问题的根本方法。不言而喻，这种解决社会主义国家相互关系问题的方法不能扩大到用来解决同资本主义国家相互关系中的国际问题。

同一社会主义制度的国家，在外交中出现的所有这些现象，只用该国的阶级实质、对外政策和外交，是很难解释清楚的。在上述所有情况下，国家的对外政策及外交的阶级性是不变的，然而该国对社会主义国家和对资本主义国家相互关系中的外交活动中的指导原则、最高形式和基本方法有本质的不同。其原因不在于该国的阶级实质、它的对外政策及其外交，而在于伙伴国或伙伴集团的阶级性，或者在于这个成员国加入的那种国际关系的阶级性。由国际关系的某些类型所决定的外交的这一方面完全与马克思和列宁关于社会现象的学说相吻合，同关于对内对外政策的学说相吻合，不能把对外政策只理解为其本身所具有的“属性”，必须把它也看做是一定的社会关系。

列宁分析政策并为其下定义时强调指出，政策具有作为社会关系的双重性质。列宁给政策下的定义是：政策就是阶级之间的关系。列宁在分析各种国家的对外关系时，不止一次运用政策的这一定义，把对外政策视为国家之间的及国家统治阶级间的关系。这就表明，某个国家所参加的国际关系的历史形势不能不影响到该国外交的形式、方法及原则。

根据外交的这个特点，我们可立即得到上述问题的答

案，一个没有改变阶级实质的国家为什么在外交中能遵循各种原则并采取不同的形式、方法，能同其他阶级性质不同的国家交往，并加入类型不同的国际关系中去。

考虑到存在着国际关系体系和国家集团（按社会制度或区域组成），一个国家同它们应保持外交关系和发展其他关系，并应设立外交部门。

这样，如果说外交和外交工作的阶级本质能揭示出外交同国内的一切国家机构及其活动同该国的整个社会制度具有共同的阶级性，那么上面所研究的在外交和外交工作中的国际方面，即在外交形式、方法、原则及建立外交部门等等所表现出的国际方面就是外交的特殊性。

综上所述，可以得出这样的结论：如果不研究国际关系本身，特别是不研究当代国际关系的一定的历史形态，那么对外交和外交工作的分析将是不全面的。当代的国际关系可分为四种类型：

1。社会主义体系国家之间的国际社会主义关系类型；

2。不同社会制度国家间的国际关系类型；

3。摆脱了殖民主义国家统治的新独立的国家相互间的以及它们同社会主义国家的国际关系类型；

4。处于深刻危机与崩溃的资本主义国家间的国际关系类型。

〔本文译自《外交公务基础》，莫斯科，《国际关系》出版社，1964年版，第9—19页，作者曾任苏联外交部副部长、联合国常驻代表。〕

李淑珍 译

杨 闯 校

外 交 概 论

〔印〕萨曼德拉·莱·罗伊

定 义

不同的权威给"外交"一词下了各种不同的定义。首先，我们对一些重要的定义做一番考查，然后再总结出我们自己的定义。

《牛津英语辞典》给"外交"下的定义是：外交是经过谈判来处理国际关系，并由大使和使节调整或处理这些关系的方法。外交是外交官的业务或艺术。《钱伯斯二十一世纪辞典》关于外交的定义是：外交是谈判特别是国家之间交涉的艺术，是政治技巧。由此可以看出第一种定义强调的是行为，第二种定义强调的是谈判艺术。

欧内斯特·萨道义爵士在他的《外交实践指南》一书中描述了外交的特点。虽然他的描述含糊不清，而且不够完整，但是却很吸引人。他说："外交是运用智慧和机敏去处理各独立国家的政府之间的官方关系。"然而，这会出现一个问题，即：要是在国家之间的关系中缺乏智慧和机敏，外交是否还有可能？

一位20世纪最机敏的学者和外交家哈罗德·尼科尔森指出，在当代语言中，"外交"一词被漫不经心地用来表示至少五种不同的意思。其中前四种是：1．外交政策；2．谈判；3．进行谈判的机制；4．外事工作的一个部门。他进一步阐述："这个倒霉的词的第五个含义是：它具有抽象的特点，

从最好的意义上说，表示进行国际谈判的技巧；从最坏的意义上说，它表示一种非常狡猾的行为”。然而，他最终还是接受了《牛津英语辞典》所下的定义。他认为这个定义足以包括外交的不同方面。

潘尼迦在他的《外交原则和实践》一书中评论说：“用于国际政治关系的外交是在与其他国家关系中推进本国利益的艺术”。如果从国际关系的范围看，这个定义也许比其他定义更为恰当。斯瓦利恩给外交下的定义是：“外交是国家间交涉，谈判的艺术与科学。一般也用外交一词表示一国整个对外关系的总体。如：外交部，其中包括它的对外代表”。伊沃·D·杜查斯克认为：“外交通常被定义为通过同他国谈判实施国家对外政策的实践”。但是外交有时也同战争联系在一起。所以德国哲学家克劳塞维茨在一个著名的论断中称战争是外交的另一种方式的继续。①

许多权威都十分重视谈判与外交之间的紧密联系。举行谈判并不意味着两个敌对实体有意达成协议，虽然在许多时候，这是外交家和政治家们举行会谈的主要动机。另一方面，许多双边和多边国际会议的目的是为了达到政治性或非政治性的接触，从而扩大其共同利益。这些国际会议也可用来减少政治争端，或者创造考虑对方建议的机会。如果可能，还可为日后解决重大问题创造条件，在这种情况下举行的谈判就有了一个更远的外交目标。

考查上述不同的权威对外交所下的定义，可以发现一些非常突出的要点。第一，外交最重要的组成部分是谈判。第二，

① 克劳塞维茨是19世纪普鲁士军事理论家，他在《战争论》一书中提出，战争无非是政治通过另一种手段的继续。——译注

这些谈判是为了促进有关国家的利益。因此，外交首先要考虑的问题是促进国家利益。第三，采用外交手段是为了通过和平方式尽可能地保护和促进国家利益，这样，维护和平，而不损害国家利益就成了外交的重要目标。但是，如果和平手段未能保护国家利益，就有可能使用武力。人们承认这样一个事实，即：外交与战争有着紧密联系。因此，第四点可以这样来表述：外交的技巧通常在于准备对抗而不在于促进和解。第五，外交同有关国家对外政策的目的联系密切。第六，现代外交同国家体制有紧密的联系。第七，外交也与国家间的交涉不可分离地连在一起。

的确，要想给外交下一个清楚的定义是极为困难的。然而，我们还是应该给外交下一个定义，并使之尽可能地勾画出一个精明的交易的各个不同的方面。因此，我们可以说："同国际关系有紧密联系的外交是通过谈判与和平方式促进国家利益和发展对外关系(如果可能的话)的艺术。如果用和平方式未能达到所期望的目标，外交则容许诉诸威胁或真正使用武力作为达到这一目标的手段。"值得注意的是，任何国家同外部世界的联系都取决于变化不定的世界秩序。因而，一国外交将不得不做出必要的变动去适应变化着的客观世界，从而更好地为国家的利益服务。

外交的目标

在我们分析外交的目标时，应该考虑到古代印度一位杰出的外交大师憍底利耶的观点。他在一篇著名的《政事论》论文中说到：恰如其分地实行政策，将会产生令人满意的结果。根据他的观点，这意味着应该遵循一条将能证实对国王

有益，或者能给敌人带来损害的路线。播底利耶强调外交有四个主要目标。它们是：获取、保持、扩大和恰当的分配。除此而外，播底利耶外交的目标还包括获得幸福。他继续阐述道，上述目标只有通过掌握权力才能达到。因而，“一个国王就要尽力扩大他的权力，并增添他的幸福。”播底利耶用一句话描述了各个时代外交官们的目标：如果一个国王不能增加其权力，或者没有取得成功，他至少应设法阻止他的敌人扩大权力与成功。他可通过反面的方法去达到相同的目标。

数百年以前，播底利耶就总结出外交的首要目标是保护本国利益。换句话说，良好或有效的外交，其目标是保障国家获取最大的利益。很明显，国家的首要利益是维护自身的安全。但是，除了保护国家安全外，也还有一些至关重要的目标，即：提高经济、贸易和商业的利益，保护本国旅居国外的侨民，宣传本国的文化和意识形态，提高国家的威望，赢得它国的友谊，孤立自己的敌人，等等。这些目标大致可以分为四类：政治、经济、文化和意识形态。

政治目标与外交

首先应该知道外交的政治目标。任何国家的外交首先考虑的是保护本国的政治独立和领土完整。为此，一国应加强同友好国家的联系，并使敌对力量中立化。通过富有成效的谈判，可以加强友谊，获得新友，如果双方都有共同的利益，这一目标更容易达到。20世纪初，英、法、俄三国协约的成立便是证明。对德国的共同恐惧强化了法国和俄国之间的同盟。这一共同恐惧及法国外长德卡塞耐心的外交，导致

了英法协定的缔结。英法协定后来扩大为三国协约。三国协约的列强竭尽全力劝诱当时是敌对的三国同盟盟友的意大利，从而削弱德国。三国协约唆使意大利吞并奥斯曼帝国的殖民地的黎波里的努力获得了成功，从而使苏丹的朋友德国大为恼怒。三国协约不仅使意大利对它们采取中立，而且最终使意大利加入了他们的阵营。

在第二次世界大战前夕，纳粹德国同苏联签订的互不侵犯条约是一个例子。它说明了两个敌对的国家，尽管其目的完全不同，但仍能相互谅解，增进各自的国家利益。纳粹德国签署互不侵犯条约是希望能够首先向波兰，然后向西欧发动侵略，而不必担忧东部边疆。另一方面，苏联签约的目的是取得某种暂时喘息以拖延德国势必发动的攻击。在这个暂时喘息期间，它能大大加强军事力量，最终击败纳粹的侵略。

有效的外交及其基本目标是防止其他国家联合起来反对一个特定的国家。这个目标可以通过各种方式达到。如：同一些强国达成谅解，向某些列强表示好感，从而惹起另一些列强的怀疑，将某国视为政治盟友，等等。国家利益与对国家的好处是决定将选择何种手段的首要因素。

由于战争的后果不可预料，因而就应尽可能地依赖外交手段避开灾难，当然这不能损害本国利益。然而，如果一国认为它的利益只有通过武装冲突才能得到保障，它就会毫不犹豫地采取武力手段。开战以前，它要恰当估价自己与敌手的力量对比，它也可以采取高明的外交手腕试图孤立对方，并在士气上削弱对方。同时，有关国家会竭尽全力从它的友邦那里得到尽可能多的援助，这样它们就不会去反对它。在

当今时代，动员有利于自己的世界公众舆论以证明自己事业是正当的，对一个国家来说也是重要的。

一国的政治目标应同本国的资源和实力相适应。但有时，即使一个小国也能凭借高明的外交达到其目的。19世纪欧洲的萨伏伊是这种情况的典型例子。萨伏伊是一个领土狭小、军力薄弱的小国，但凭借持久的、巧妙的外交，把强大的奥地利从意大利驱逐出去，并且在它的领导下，最终促成了意大利的统一。

然而，一国外交的影响力在很大程度上取决于该国的实力。即使大国、强国也会因国内问题，如民众骚乱、政府长期不稳定或者财政破产等而使其他国家对它失去信心。在这种情况下，它的外交就很难达到预期目标。

外交的一个基本的政治目标是和平地达到它的目的，但是如果和平手段没有可能，也可以采取其他手段。理查德·W·斯特林阐述了下列先后顺序："一致比分歧好，分歧比损害甚至牺牲利益好。和平如果能避免这种损害和牺牲就选择和平。如果认为战争对保护本国利益有必要，就选择战争。"他指出："这些思潮含有这样一种意思，即：除了关心本国自身之外，对其他任何事情都严重缺乏责任。这种国家越多，暴力及其他象密谋和骗局一类的可憎的事物的发生率就越高。只有当兼容的责任感增强，微观政治的排他性消除以后，暴力、密谋和骗局出现的比率才能降低。"

但是，在一种宏观体系出现以前，外交作为一种达到政治目标的手段，无论在平时或战时都将是行之有效的。不可否认，战争与和平并非是互相排斥的局势。在战争与和平时期，政治冲突与讨价还价都扮演同等重要的角色。"外交绝

止，战争开始"这一说法并没有真正的依据。讨价还价在和平时期被称为外交，但在开战以后仍然存在，只是它的特性改变了。因而可将战争看成是通过暴力手段继续讨价还价。无论是通过和平谈判，还是用暴力手段来讨价还价，实力，特别是军事实力总是在背后起作用的。难怪弗雷德里克大帝评论说："没有军备的外交，就象没有乐器的音乐。"因此，外交只有有效地依靠实力才能达到其政治目标。

经济目标与外交

政治方面的考虑显然是对一国外交的主要关注，但是经济因素也并非无足轻重。世界资本主义国家每时每刻都忙于在新市场里取得一席之地，并且迫切希望在他们通过排除竞争对手站稳脚跟的地区保护他们的经济利益。在过去的100年中，商业外交作为国家政策的一个目标一直占优势。技术发达国家一直试图从经济上剥削贫弱和不发达国家。"金融帝国主义"、"金元外交"这些词汇的使用证明了这一事实。随着"放任政策"和自由贸易体系的破产，无论发达和不发达国家都把贸易和商业作为国家政策的主要工具，其结果是追逐经济利益成为外交的重要目标。

第二次世界大战以后，一系列殖民地获得独立，成为主权国家。但是他们知道，仅仅在政治上独立是不够的，除非伴随着经济进步。工业化国家为了自身利益乘机力图剥削这些新独立的国家。潘尼迦曾非常恰当地评论说："工业化尤其依赖资本，于是本身可以提供这些资本的大工业国就处于这样的地位，即为了财政投资，为了贸易等自由获取政治上和经济有利的条款去同他国讨价还价。进口限额、许可证、

通货的控制以及其他通商的技术现已成为外交的正式工具。发达国家在向不发达国家发放援助之后，必然会从这些国家获取特权。有时得到了这些特权无疑会损害新独立国家的主权。因此，在援助者和受援助者之间为达成对己更有利的协议便发生了争执。这样，外交就起着极为重要的作用，因为这关系到双方各自的国家利益。

早期，在这种情况下，贫弱的、不发达的国家面临一种困境。但是，由于当今世界被分成了两个敌对的阵营，这两个阵营力图给予这些新独立的国家增添讨价还价的筹码。为了在新独立的国家获得特权，不仅社会主义和资本主义两大阵营展开了竞争，而且资本主义国家也展开了占领不发达国家市场的竞争。为了接近新市场他们做了一定的让步。这在很大程度上增强了贫弱国家讨价还价的能力。因此，两大阵营都采用外交手段去获得更大的好处。

通讯领域中的革命性的改进以及随之而来的各国相互联系，在很大程度上促进了国际贸易。现在国际贸易主要由国家控制。很显然，每个国家都力图建立适于本国经济的贸易模式。外交谈判被用来促进贸易利益。为了服务于贸易和经济利益，当代外交已发展成为一种同旧的领事制度完全不同的特殊机制。

文化活动与外交

当今世界，文化代表团经常出访他国，以发展友好关系，他们象亲善使节一样开展活动。文化交流是一种极好的使两国人民相互了解的方式。派遣文化代表团的外交目的是为了展示一国文化的博大，并尽可能影响它国的公众舆论。

如果一个国家能继承文化遗产并把它输出到地球的其他地方，那么这个国家就能在这一地区建立一个坚固的基地，获得各种支持。显示优秀的文化，通常比炫耀军事实力更具威力。难怪J·W·富布赖特评论说：从这一代起，世界的面貌将取决于如何最有效地把我们社会的价值交流给他人。关于人类的最高愿望如何得到最好的满足，这个问题最终将由人类的思想来决定，而不是在战场上或在会议室里去决定它。

拿破仑知道文化征服的价值。他在圣·赫勒拿岛的晚年回忆中说："我被迫用宝剑征服欧洲，后继者应该用精神征服欧洲，因为精神总是比宝剑更加强大。"对拿破仑和他以后的法国领导人来说，这决不是怀旧或伤感，而是严酷的现实主义。法国人所说的"智慧和精神扩张"目标是其他社会的精英，这种扩张变成了建立和同化19世纪后期世界二号殖民帝国的主要工具。一旦可能，文化侵入就被用来代替武力。1900年，一个法国代表诚恳地向他的同僚说："是政治报复还是武装侵略更有可能用最小的代价创造出更大和持续的结果？"的确，文化帝国主义是一种征服和控制人们的思想的企图，它是一个改变两国实力关系的工具。

文化联系能实实在在地使两国人民更加密切。现在，大家都承认这个事实，这就是当前为什么国家之间忙于建立文化交流的原因。它们组织交流文化项目，在他国修建永久性的文化中心，这些文化中心现已成为外交的有效工具。

意识形态与外交

意识形态长期以来一直被认为是形成国际政治的主要因

素。意识形态的重要性在于它驱使人类以及摧毁和创造社会的威力，意识形态的这种威力在当今这个被分成意识形态相互对立的两大阵营的世界中已经得到了极大的显示。

当代国际政治的意识形态化恶化了国家间的关系，使得理性解决政治问题更加困难，是意识形态而不是“政治观念”或信条垄断了政治思想。政治见解经常受到批评，因为它缺乏意识形态的内容。这就证明了意识形态是外交工作中的障碍。

S·休普和波索尼指出意识形态化有下列缺点，因为它影响到使冲突得到妥协的外交手段。他们说，“意识形态化有极大的危险，它将导致陈腐的思维和死板的分析以及其他类似的危险。思想家对不符合他们模式的事实总是加以轻视，因而不能正确地、现实地估价政治形势。由于错误地理解政治形势，因而容易采取错误的手段去实现自己的目的。”意识形态化的另一个危险是，它会造成对任何一方都无益并且实际上能避免的冲突。小小的分歧会膨胀成根本的不易妥协的冲突；围绕有限的目标的冲突只能在迫使对方“无条件投降”以后才能得到平息。他们把意识形态描述成对自身安全有潜在危险的双刃宝剑。他们对公众舆论“是否能摆脱意识形态的束缚”表示怀疑。然而，不幸的是“一场毅然决然的依赖理性法则而不是依赖意识形态的运动从来没有而且至今也没有大规模地，而且用恰当的手段发动起来。”

尽管意识形态对外交有副作用，然而，事实上，在当今世界，意识形态已经同外交有着非常紧密的联系了。的确，两大阵营把拉拢尽可能多的国家作为外交的目标。如果它们不能使一国接受他们的意识形态，至少他们要把这个国家从

敌对一方的轨道中拉出来。换句话说，外交的意识形态目标是使尽可能多的国家接受自己的观点，如果达不到此目标，至少应使它们保持中立，以防止其加入敌对阵营。

虽然两个超级大国都被认为是意识形态相互对立的两大阵营的领导者，但是这两个大阵营中的其他强国经常为了夺取地区领导权而展开竞争，这种竞争有时可能导致阵营分裂。超级大国之间展开的意识形态斗争增强了实力相对弱小的国家讨价还价的能力。在这场意识形态的斗争中，他们的目的是从两大阵营中攫取利益。结果当今许多国家都宣称它们是不结盟国家，即是说它们不属于任何阵营，也不服从任何超级大国的领导。它们组成了一个松散的组织，然而竞争并没有消除，它们彼此为第三世界的领导地位展开了激烈的竞争。

外交的另一个意识形态目标是保持一国特殊的政治、经济和社会制度，同时阻止对立的社会经济、政治制度在地球的其他地方传播。意识形态的自我扩张通过许多方式进行。国家代理人负责宣传本国的意识形态并使它国人民皈依一种特殊的宗教、文化信仰和政治信仰。为了达到这些目标，国家就会炫耀自己意识形态根基扎实，大肆抵毁对方，派遣文化使团到他国建立自己意识形态的文化优势，并采取其他外交手段，如威胁使用经济制裁和武力等反对态度摇摆不定的国家。

外交的手段

一国可通过各种手段去达到它的外交目标。根据古印度政治和外交大师憍底利耶的观点，他认为通过一种或四种主

要的外交手段就能达到一定的外交目标。这四种手段是：和解或谈判，赠礼或让步，制造分裂，威胁或真正动用武力。无独有偶，现代作家也争辩说：国家应依靠三个基本的行为方式——合作、调解与对抗——去达到其外交目标。合作和调停可以通过富有成效的谈判去进行。当和平谈判未能达到这些目标时，就采用各种形式包括使用武力的对抗措施。尽管西方作家没有把制造分歧与分裂，作为外交的一个重要手段看待，但是它的外交作用却是毫无争议的。这些都可以看成是外交取得预期目标的重要手段。

功能与范围

外交经常被描绘成"国际关系的政治"。在持续不断的历史进程中，外交演变成一种对付严峻世界的手段。在由竞争的国家体系组成的世界中，国与国之间为了生存，为了促进国家利益以及取得对它国的优势展开了激烈的竞赛。为了达到这些目标，这些国家间的敌对仍在持续着。此外，一个国家经常追逐它的利益的多元性。外交的功能之一就是调和这些多元利益或者至少使得这些利益相互协调。

人们普遍承认外交的主要功能之一是谈判。外交涉及的范围包括通过成功的谈判解决分歧并保护国家利益。当谈判失败时，外交官们就力图在国际社会面前归咎于对手。在《摩诃婆罗多》一书中有这样一个古典的例子：在库鲁克什特拉大战前夕，斯利·克利希那作为潘达瓦斯的特使到柯拉瓦斯进行谈判以便和平解决争端。但是，众所周知，柯拉瓦斯并不想使争端得到和平解决，因此当斯利·克利希那着手准备时，潘达瓦斯女王德劳帕迪问他为什么要进行一项毫无希

望的使命，斯利·克利希那回答说："我要到柯拉瓦斯的宫庭透彻地阐述我们的立场，劝告他们接受我们的要求。但是，如果我的努力失败，战争成为不可避免时，我们就向世界宣告我们是正义而他们是非正义的，从而使国际社会在我们两国之间作出正确的判断。"这个例子清楚地揭示了外交的主要目的以及主要范围。

国际社会的主权成员都想奉行明智的外交政策，总是把自己的目标同他国的目标相比较，看二者是否相容。如果不相容，各国就会考虑本国的目标是否是至关重要的，如果是，它们就会夺取他国利益。比如说A国，如果发现放弃这些目标不会影响到这个国家至关重要的利益，这个国家就会放弃它们。但是，另一方面，如果A国发现同B国的利益相冲突的自身利益是非常重大的，那么它就要寻求用外交磋商的办法决定取舍，达成和解。但是A和B的不相容的目标有可能对彼此都至关重大，双方都不能把自己的目标置于首位，因为这会严重损害对方的重大利益。在这种情况下，用和平手段使冲突得到妥协是行不通的。为了保护各自的国家利益，争吵的国家就有可能考虑实行对抗或敌对的政策。

国际社会普遍承认明智外交的目标是选择恰当的手段以实现自己的目的。正如前文所述，外交的三个基本手段是——合作、调解与对抗。人们也希望通过和平手段去达到目标。外交如果过分依赖对抗、威胁或使用武力，就不能称为明智的和理想的外交，因为众所周知，战争是不可预料的，即使一国取得了战争胜利，它也有可能被消耗殆尽。这就是为什么古印度的国际关系学者特别强调只有当外交的其他手段失败了，才能最后使用武力。但这并不意味着应该完全抛弃作

为外交主要工具的威胁和使用武力的行为。因为，仅依赖谈判解决每件事情，使冲突得到妥协的外交是不能称为明智的和成功的外交。因此，成功的外交的一个基本要素是有能力在任何特殊时刻使用一种或多种外交手段，包括使用武力。此外，大家都承认这样一个事实："依实力地位的谈判"是一个正确的论断；没有武力作后盾，任何国家在它的利益受到不可抵御的压力或威胁时，都不能避免它的重大利益不受到侵犯。

"外交终止，战争开始"，这句格言并不是一个正确的论断。和平时期称作外交的协商在战争开始后并没有结束，仅仅是随着战争的开始，它的特征改变了。但是战争在通常情况下并不是谈判的替代物，而是一种更多使用暴力的讨价还价。因此，必须记住：即使和平谈判正在进行，实力也是谈判的后盾和"警卫"。需要武力时，就把它抬出来威胁对手，当威胁或威胁使用武力不能奏效时，就公开使用武力。因此外交的活动范围并不因和平的结束而结束。它的活动范围延续到战争时期，尽管方式有所不同。

外交的重要性

外交在国际关系中扮演了许多各种各样的重要角色。外交被恰当地描绘成一种人类发明的解决战争与和平问题的最早的手段。在处理这个组织完善的社会中的各种关系时，外交通过采取谈判、劝告、交换意见等手段，减少使用武力的潜在可能性。

在由许多主权国家组成的世界中，有两个因素——外交和国际法——起着维护和平的最重要的作用。国际法在无政

府主义的世界中确立秩序的外观，而外交则在维护持久和平方面扮演极为重要的角色。外交在维持均势与和平的国际环境方面的作用在当今世界得到了加强。正如摩根索指出的那样，创造和平世界的先决条件是发展一种新的国际一致，而外交通过和解创造和平，为新的国际一致的建立做出了极大的贡献。这种新的国际一致为建立更多的国际政治机构创造了有利的条件。同大多数现实主义者那样，基辛格认为外交在排除国家之间的纠纷方面有着重要的作用。

外交在调整国际政治方面总是起非常重大的作用。很显然，在国际关系中只有极少的问题才能得到全面解决，多数问题必须进行调整或通过妥协做出解决，这可以通过外交途径进行。在这个方面，理查德·W·斯特林的研究值得注意，他说："外交的确是国际关系的政治；它是最精确意义上的国际政治。"他说："除了不同的范畴，政治和外交的目的都是一致的，两者都力图统一多元利益，或者至少使它们协调一致。两者都寻求使某些利益居于其他利益之上。"的确，试图调和各种利益，从而减少冲突的机会是外交的功劳。

外交是国际关系的重要因素，这可以从法语"高政治"和德语"大政治"中找到依据，把这两个词语说成是外交的同义语有点牵强。在英语中，严格地讲这两个词意味着一种介于顶层政治和高层政治之间的东西。无论如何，这两个词传统上是用来表述这样一种意思的，即从政治的重要性正在上升这一角度看，外交——主权国家间的政治——在影响人类和社会方面，其作用是无与伦比的。应该注意到古代印度大政治家乔底利耶也用Naya(政策)这个措辞表示外交。根据憍底

利耶的观点，政策在国家相互关系中占有非常重要的地位。这表明了即使古代印度人也公正地估价和评价了外交的重要性。

奥根斯基把外交描绘成一种"在国际事务中行使权力的最廉价的手段"。即使一个小国也能拥有一批在他国和国际会议中代表本国的外交官。作为主权国家的代表，他们同强国代表的地位是相等的。他们能在国际会议上阐述本国的立场。有时，联合其他弱小国家或者极大程度地单独对决议施加影响，他们可以同其他强国进行外交上的讨价还价并使强国做出让步，除此之外，别无它法。

外交试图通过非战争手段去达到尽可能多的目标，因而得到高度赞赏。但是外交与战争并不是完全不相容，战争时期，外交同样重要。它甚至可以起到为战争创造有利局势的作用（如著名的埃姆斯电文插曲），通过组织同盟，使潜在敌人中立，分化敌对阵营从而赢得战争；在战争胜利时，获取最大限度的好处（如1866年击败奥地利后俾斯麦的外交）；在战争失败时，尽力减少自己的损失。总的说来，外交通过实施调和的政策而寻求广泛的协调一致。从这个角度看，可以说，外交的倾向是建立国际组织与世界政府。如果世界要实现持久和平这一目标，唯一的途径是成立世界政府。在这一点上，外交的重要作用是不可否认的。

然而，实现建立世界政府这一理想目标是需要很长时间的。同时，外交促进亲密与和平的关系在维护和平与保持协调方面具有巨大的重要性。昆西·赖特强调外交的这些倾向以及它的重要性时说："外交本身的这些固有的倾向被一种文明的自然倾向扩大。这种文明的倾向是：随着贸易、旅游

和移民的发展，其成员间的联系更密切了；加快交通、通讯方面的发明创造以促进国家间的联系，从而增进不同文化的相互了解，最终建立人权的某种共同标准和国际法。这些发展力图随着和平协作而增加人类的价值，同时减少那些由争斗而决定的英雄人物的价值。因此，一个发展中的文明的自然倾向是扩大外交的作用，同时减少战争的作用。

因此，基于对外交各种活动的判断，外交作为建立和维持和平的国际秩序的手段，其重要作用是不容否认的。

〔译自《外交学》，斯特林出版公司，新德里1984年版，第2—15，18—20页。罗伊是印度布德万大学博珀学院历史系主任。〕

付志刚 译

范 红 校

外交的发展和外交官职业①

〔法〕皮埃尔—米歇尔·埃泽芒

半个世纪前，朱安·康邦指出："各国政府只要彼此发生关系，就需要官员代表它们，并向它们报告情况，对这些官员不论称作什么，他们从事的便是外交。"康邦这段话是对外交官职业历来遭到抨击的一种驳斥，但是他的提法则是当朝显要的预言，从正确性来说，并没有完整说明外交所起的作用。然而"外交"一词虽然在通常语言中经常被使用，它所包含的词义很多，反而使真正的含义变得晦涩难懂了。哈罗

① 题目是编译者加的。 ——译注

德·尼科尔森在一本经典著作中指出，"外交"可以是"对外政策"的同义词，也可以是"谈判"的同义词，也可说明谈判所运用的手段和技巧，也可指政府行政部门的一个分支。另外，该词的第五个含义为"一种抽象的才能和天赋，从最好的意义上讲，是指进行国际谈判的技巧，而其贬义则指视同狡猾手法之最的诡诈"。确实是这样，"外交"一词在一般人头脑中更多想到的是其反面意思，这在《利特雷词典》和1879年版《法兰西文学院大词典》的注释中可以得到证明：运用外交手段，即意味玩弄阴谋诡计或耍弄花招。但从另一方面讲，外交官都不愿把他们的活动看作是一门科学，而往往称之谓"艺术"，他们也很不主张抛弃欧内斯特·萨道义对"外交"所下的定义，即外交是"为独立国家之间正式关系服务的知识和手法。"

然而，外交只是政府的一项专门活动，其特征既不能用某些人的才能，也不能用某些人的缺陷来说明，况且从事外交的人并不是人人都具备那些才能的，而缺陷却是那些通常只凭浮光掠影来认识外交的人才有。"外交"的含义简单地说是国家与国家之间进行和平交往的渠道和手段，因此，只有国家正式工作人员进行的国际交往才属于外交。在我们这个时代，各方面的私人国际往来日益增多（如旅游、文化、体育等），但与严格意义上的外交活动无关。一国对外关系并不都属外交范畴。另外，外交作用不说明一个国家的对外政策内容，只是表明一国对外事务法定主管机构制定的政策如何实施。即便外交官可以——有时也必须——向领导人说明他们的观点，但他们不可越俎代庖，只有领导人才有决策权。

外交权力的起源

自有国际关系便有外交，可以说，一个民族愿同邻近民族接触之日即为外交诞生之时。按孟德斯鸠的说法，交往是普遍性的习俗，“甚至连吞食战俘的北美印第安易洛魁人……也派遣和接待使节”。从词源上讲，“外交”一词与“外出”有关，该词是希腊语diploma的派生词，意为“一折为二”，即指用二块折合连接一起的金属片做的护照和其他通牒。通过使者、骑兵官、信使或其他使者建立关系的做法在古希腊许多自治城邦不胫而走。公元前500——400年已形成某种组织形式，例如“外国人驿馆”这样一种负责欢迎和接待外国使者的官方旅馆。后来罗马建立处理边远行省关系的机关，有按情况分别称作“行省使”或“说吏”的全权使节，也有叫作“使者”的城邦传令官，但是这些使者的活动局限于罗马帝国疆域之内。

以后外交发生的变化并不快，直至15世纪，对外交往仅仅通过特使进行，至于保持常驻使团的想法则出自意大利诸共和国。当然，首创者是威尼斯人，但是第一个常驻公使团肯定应从1455年米兰公爵弗朗塞斯科·斯福扎在热那亚建立使团算起。设馆的做法很快流传开。1460年萨伏依公爵向罗马派遣主教代理德弗尔塞利为常驻代表。由于去不列颠诸岛路程“十分遥远又十分艰险”，威尼斯于1496年任命二名侨居伦敦商贾为副大使。于是伦敦、巴黎及查理五世①的王室都接受了意大利诸国大使，其他国家相应效仿。1519年托马

① 查理五世(1500—1558)为西班牙国王、神圣的罗马帝国的皇帝(1519—1558年在位)。——译注

斯·博林爵士和韦斯特博士成为向法国国王委派的最初的二名大使。至于现代外交体制基础的确立则应归功于弗朗索瓦一世，他向国外派遣越来越多的代表，同德意志诸国、匈牙利、波兰、瑞典以及土耳其素丹宫廷建立联系。

外交中央机关的雏形也在逐渐形成。传统习惯上，国王使臣的职责分工并不按照任务内容，而是按照地区分布来确定。亨利二世时期称为国务秘书的官吏既掌管国内事务，也处理与他们辖区有关的国际事务。1589年亨利三世授权路易·德雷沃尔管理全部涉外事务几乎是偶然的，只是到1626年3月11日才明文规定正式设对外事务国务秘书一职，成立专门管理机关，然而这管理机关除"对外"活动之外，还兼有例如驿站、邮政总监督或大西洋海军等互不相干的职责。大革命后不久塔列朗对管理机关进行整顿，原专门管理机关独管的职责交由外交部主管，外交部又分成二大部门，即主管荷兰、斯堪的那维亚以及欧州四强的北方局，并负责其他各国的南方局。

成立外交部很晚的并非只是法国一国。例如英国是在1782年才由詹姆斯·伯克改组王国政府，把西方部改建为内务部，北方部改建为外务部，而外务部只是从1790年迁至唐宁街后才真正开始行使职权，当时全部不过十多人。

外交职责

上一世纪中叶英国外交大臣帕麦斯顿说，宴会是外交的灵魂。然而，外交官职责倘若果真如此微不足道，象法国、联邦德国或美国这样的国家，每国都启用四五千名外交人员就很难理解了。英国外交部门历来十分庞大，工作人员在

6400人以上。如果把外交提供的就职情况，即在国外雇用的人员和编外人员统一考虑的话，人数将增至一倍至一倍半。

外交是国家处理对外关系的工具，由于主权国家不断增多，国家间的相互依存性不断加强，外交职责也在日益扩大。

1685年法国驻外代表机构只有11个常驻使馆、3个特使团和5位常驻公使，而且各代表机构都设在欧洲。今天法国在140多个国家有常设使领馆。欧洲以外国家向世界开放，之后20世纪殖民地人民获得解放，这一切导致国际社会非凡扩大。当然，蓬勃发展则是最近时期的现象：1945年签署联合国宪章的只有51个国家，而今天联合国组织拥有150个成员国①。国家增多，各国外交部职责及其活动范围也必然扩大。与此同时形成了国际法方面的一个新范畴——国际组织，总数已接近200个之多，当然最为著名的则是联合国。国际组织的活动肯定无疑形成一种新型的外交，有时称为“议会外交”，然而活跃于外交舞台的依然是传统的国家间的外交官。

世界扩大了，相互依存性加强了，几纸和平友好条约，连同王室联姻，即构成对外政策实质的时代已一去不复返了。随着国家对国内政治采取干预主义，随着法律和条例的技术性相应加强，经济和科技方面的国际协定日趋增多。贸易的重要性很早就被认识，贸易发展问题也就由国家来负责，例如1866年英国外交部设立通商局，但早在1880年伦敦已任命第一位商务专员(常驻巴黎)。今天能超越国际背景的

① 本文成稿时统计数，现联合国成员国为160国。——译注

活动已是绝无仅有的了。因此，今天一方面有传统性的条约，另一方面绝大部分协议与各种领域的经济生活直接有关，至于政府间组织制定规章的种种方式已无异于国际性立法了。外交已由狭窄地域的狭义"政治"外交发展为世界整体外交。

外交官职业

一位优秀使节应是知识渊博的神学家，熟谙经典著作、地理和历史，爱好诗歌、音乐、建筑艺术，必须能迅速解决最困难的问题——这是奥塔维奥·马吉于1596年发表的《论行省使》中所描述的理想的外交官。这种种修养的某些方面可能显得有些过时，但是那些一到退休年龄，便觉得应该撰写回忆录的外交官今天依然要求十分严格。他们认为，他们的同辈很有才能——肯定也有点为他们自己树碑立传。确实是这样，并不是人人都能象M·德努瓦埃尔那样谦逊，他在接见一名年轻同事时说："我们部所需要的不是出类拔萃的才子，而是你我一样不加修饰的平庸之辈"。尼科尔森列举的素质甚为可观：诚恳、守时、冷静、耐心、心境愉快、谦逊、正直、聪明、有学识、有判断力、谨慎、殷勤、魅力、活力、魄力、有分寸，凡此种种都是20世纪外交官的特色。如此一大堆素质苛求于人，人又有何可爱之处？拉布律埃尔把这种人比作变色龙，又比作变化莫测的普洛透斯①。事实上，职位对一种行政而言往往南辕北辙。正如J·W·伯顿所指出的，虽然不经特殊职业培训，外交职业的地位却很高，其原因可能在于从事外交的人不苟言笑和故弄玄虚。

① 希腊神话中变幻无常的海神。——译注

然而外交官的选择和录用与所有高级公务员的选择和录用一样，就是说也要通过考试竞争。有时，如美国，竞争为外交部所独有，美国1924年通过罗杰斯法案后现代化外交部门有章可循，但受传统影响，约1/3的大使是非职业外交官，这是对他们帮助总统竞选的报偿。英国须通过负责所有公职部门的文官考试委员会的初试，再由复试委员会考核外交能力。英美两国考生录取后还需接受补习性短训。法国于1945年成立国家行政学校，取消外交部的"高等会考"，因此，外交官考生出自这所面向所有行政部门的学校。除上面所说考生来源外，在原有的选拔方式中保留了选拔派驻东方国家秘书的比较专门的考试以及为较次要的秘书助理职务进行选拔的考试。但是，虽然具有雄厚行政传统的国家能量才选拔，而其他国家外交人员的选用不是要求较宽，便是比较武断。

但是，各国外交官都主要在特权阶层中选拔，这或许能说明为什么外交官构成弗·基佐在其《当代岁月奉献录》中已作描述的一种特殊社会。

妇女在外交界根基很浅，这是否应归结为上述外交上的小圈子思想？A·德维克福在其著名论著《大使及其职责》中说，国王由女人代表不成体统。时代已改变，许多国家对委派女大使毫无反感。例如，苏联在30年代由柯伦泰夫人出任驻瑞典大使；美国任命好几名妇女担任大使。然而，新独立国家因人才缺乏，懂得强调男女有别是毫无道理的。但是这种态度并不为具有悠久外交传统的国家所赞同。英国外交部每70名外交代表中只有1名是妇女（相当于联邦德国女外交官的1/13）。至于法国外交部直到1930年才经过"高等会考"的康庄大道录用第一名妇女，即苏珊·博雷尔小姐。1645年法国

任命德盖布里昂元帅夫人勒内·杜贝克·德瓦尔德为大使，倒是引起了一阵轰动。然而由于时代所限，女大使的使命非常特殊，只是为纳韦尔公爵之女玛丽·德贡扎格出聘于波兰国王弗拉迪斯拉斯四世而效劳。

直至1972年才有妇女再次出任大使职务，即康帕纳小姐出任法国驻巴拿马大使。同样，伦敦在1962年才任命1名女大使出任特拉维夫，但她因病未能赴任。只是到1973年吉恩·埃默利小姐出任驻博茨瓦那高级专员时，妇女才担任高级职务。然而，直至1974年英国的规定仍然禁止已婚妇女在国外任职。

外交部及大使馆

外交部不同于政府其他部。它的特点在于外交工作自身特点：大部分外交人员不在本国首都工作，而分驻世界各地。各国（至少是法国）外交官生涯的2/3在国外度过，而在本部工作时间仅占1/3。J·F·肯尼迪把美国国务院比作“一碗浆糊，挤满了总是盈盈微笑的人”，即便领导人不都象J·F·肯尼迪那样严厉，外交部遭到诋毁却时有发生。事实上外交部汇总驻外使馆提供的消息，处理严格意义上的多边关系，同驻本国首都各国外交官接触，任务繁重，但组织机构又常常不相适应。各国外交部建制都按传统方法分为地区司和职能司两大部分。

法国外交部长期设六大司：政治事务司（下设处，大部分为地区业务处）、非洲及马尔加什事务司（由于另设部专管，该司规模较小）、经济财务司、文化和科技关系司、行政惯例和领事事务司（负责与私人直接有关的问题）以及

人事总务司。除上述六大司外，另设人数有限的法律事务司和若干专门性的处，如使领馆总监察处、礼宾处、档案资料处。虽然外交部在第二次世界大战后进行重大调整，但外交部工作仍不能总是满足总体要求，因为国家对外活动不断增多，外交部工作日益繁忙，造成机构膨胀臃肿，多少有点尾大不掉。因此，1976年实施外交部建制“地域化”的五年计划，法国对外双边关系中政治和经济问题归口于五个地区司（欧洲司、亚洲一大洋洲司、北非和西亚司、撒哈拉以南非洲司、美洲司），而三个职能司（政治司、经济司、文化司）负责主要属于多边方面的问题，并起协调作用。共和七年获月22日法令和1810年12月25日法令规定，一切对外关系统归外交部，然而现在技术性部直接同外国对应部谈判，其中对外贸易部顾名思义进行国际活动，对外关系独归外交部毕竟有点子虚乌有。发达国家都有这一类问题，外事改革方案常有提出，如英国有1964年的帕洛登报告和1969年的邓肯报告；美国有罗报告(1950年)、弗里斯顿报告（1954年）、赫脱报告（1962年）和麦孔贝报告（1970年）。应指出的是，英、美两国和法国最近都觉得有必要在外交部部内设立反省与探索的特别部门：华盛顿设政策分析与资源分配署（1971年），巴黎设分析与预测中心（1974年），伦敦设中央政策审计局（1976年）。

外交部处理一个国家的全部对外关系，并通过综合报告使政府有可能制定对外政策，但是外交部在国外的活动由各使馆接替（现在几乎不设第二等级外交代表机构的公使馆），大使馆则向外交部提供驻在国情况的信息。确实，只有最富有的国家才能建立完整的使馆网。然而，这些国家也认为在

某些偏僻小国设馆不起作用。极大部分国家只在最重要的国家首都设外交代表机构，而多数接触或者通过特使进行，或者只是在纽约进行，因为几乎所有国家都在联合国总部保持常设代表团。使馆馆员有多有少，驻小国使馆三人即够，大国驻重要国家首都的外交代表机构通常拥有上百人。

所有使馆人员，即是众所周知的外交官阶层，但他们并非人人都是大使。只有馆长才有权享有大使头衔，而且自1815年维也纳会议后，馆长又分成若干等级。馆长由数目不等的外交官协助工作，外交官员都是职业外交官。他们的地位在很长时间内按国际惯例确定，而现在则按1961年4月18日于维也纳缔结的，将原有惯例条例化的外交关系公约确定。应该看到外交官员同领事官员之间的区别。领事官员不象外交官员那样负责国家关系，而是负责保护本国在外国的私人利益和国家利益。在一个国家只设一个使馆，使馆设在国家政府所在地，但在一国可同时设若干领事馆。领事关系虽然由外交部及其外交官员监督，但鉴于对象性质，不能算作严格意义上的外交。

大使馆及大使馆的全部外交官负有三项使命，即代表、观察及谈判。第一项职责是对外国政府代表本国。接受国同意后新任命的使节即赴任，向接受国国家元首递交国书。他“体现”派遣国，因此享有若干特权（主要是税收方面的）和若干管辖豁免，他本人人身以及使馆房舍“不可侵犯”。如他的行为扰乱公共秩序，接受国只可宣布他为“不受欢迎”的人，从而自动导致派遣国将其召回。

第二项职责为观察，正如德维克福所说，充当“体面的间谍”。外交官被派驻一地后应向外交部报告当地国内情况。

因此，信电所用的“外交文体”是人们长期关注的问题：早在1716年弗朗索瓦·德卡利埃便要求外交文体应“简洁、准确”，但是这一点往往被“束之高阁”，文章写得不置可否，撰写人因此可不出现任何判断上的差错。现在通讯非常方便，各大通讯社的竞争令人可畏，但是外交电报对证实或提供外交官搜集到的未公开情报，仍有其意义。外交部每天收到几千字的电文，至于象1791年杰斐逊为自己只是在30个月之后才收到驻西班牙代办发的电报而叫苦不迭的时代已一去不复返！

第三项职责是谈判，通常为双边协定谈判，但也为保护本国国家利益和侨民利益谈判。除上述三项职责外，维也纳公约又增加了一项更为广泛的使命，即介绍、宣扬本国及其政策和成就。为圆满完成上述各项任务，一个中等使馆的大使应配备有若干名参赞和秘书以及文化参赞、商务参赞、武官，当然还得配备有翻译密码电报必不可缺的译电员。多梅松写道：“大使馆是一个整套班子”，但是使馆不无离心现象。大使应对全体馆员行使其职权，但他往往碰壁，因为技术部门（如财政部或国防部）的外交代表超越馆长“领导”直接同各自本部联系，希望能自主。如果使馆掩护的间谍属于更小的非外交单位，而这种单位在法律上又独立于外交部，这样，情况就更为严重。

外交是日薄西山，还是不断发展？

现在各国元首毫不犹豫地直接进行电话联系，在他们龙争虎斗时相互会晤，甚至自己扮演“和平使者”，人们不禁会想到外交官的作用日趋萎缩。然而情况完全不是这样，这是

很容易理解的。职业外交官为领导人会晤，即便是让“政治家们”来坐享其成和收集新闻界反响，都是默默进行准备工作的。国家关系的发展有助于外交作用日益增长。当然，外交的表现形式确有变化，通过大使进行的传统外交已不如过去那样重要，大使的主动权也减少。（塔列朗早已劝告说：“千万不可积极过头”！）但同时发展起新颖外交，如亨利·基辛格大量采用的巡回外交，实为国际会议和政府间组织外交的议会外交。甚至有堪称行政外交的新外交，如欧洲共同体常驻代表委员会中9个成员国①代表每天接触所进行的外交。而且，只要是国际性行动，外交准备工作姑且不说是秘密的，一般也都必须避人耳目。

新技术的出现总是令人不安。传统外交要等5天时间才能在巴黎收到伦敦寄出的信件，这确实是：慢条斯理，从不着急，走走停停，泰然自若，虽是驷马高车，但拉车的却是象英国教会骡子那样自尊、不肯疾步狂奔的骡子。然而阿尔贝·索雷尔1833年所描绘的情形已大不一样了，电报革命为国家关系注入了激情。我们不妨来描绘一幅耸人听闻的景象：一个是黎塞留，一个是俾斯麦，一个是路易十四，一个是弗雷德里克，他们各自在自己的电话间里唇枪舌战，把王朝和国家数百年的忿詈集于一时。这景象会使人微微发笑，但也会有人预言到了飞行时代外交也该寿终正寝了。但是，国际通讯的改善必将加强各国相互依存性，从而加强合作。

---

① 本文成稿时，欧洲共同体包括联邦德国、比利时、法国、意大利、卢森堡、荷兰、英国、爱尔兰及丹麦9国。——译注

外交官是处理国家关系的官员，他们的使命必将日益扩大。

〔译自《法国大百科全书》"外交"条，1984年版。〕

高德坤　译

外交与外交方式①

外交系国家元首、政府首脑和专门的外交机关首长为实现由统治阶级利益决定的国家对外政策目标和任务以及为保护国家在国外的权利和利益，通过谈判、文书往来和其他和平手段而进行的官方活动。"外交"一词源于希腊文"证书"一词（在古希腊，发给使者作为证明其全权的国书和文件并印有文字的二联小木牌，称作"证书"）。"外交"一词作为国家对外交往活动的代号，自18世纪末开始在西欧使用。

外交是国家对外政策的最重要手段。有时"外交"和"对外政策"这两个词用于同一涵义（比如说，某一国家或政府的"外交原则"或"对外政策原则"）。但是它们并不是同义的概念。根据列宁所下的定义，政策是"国家的方针，是对国家活动形式、任务、内容的规定"②。"对外政策"这一概念既包括规定国家在国际舞台上活动方针的国家目标和利益，也包括这种活动的手段、形式和方法。国家在国际关系方面的目标和利益首先通过政府之间的官方交往来实现，但也利用国家机关以及社会和私人机构及团体（银行、贸易公司、学术组织、宗教团体等）所维系的商业和文化联系来实现。最

① 标题是编译者加的。——译注

② 《列宁文集》俄文版，第21卷，第14页。

后，国家目标和利益还借助于运用武装力量来实现，而武装力量由于从属于国家的阶级本质及其对外政策的性质，既可能用于侵略目的，也可能用于防御侵略的目的。可见，外交只是国家对外政策手段之一。但外交在各种对外政策手段中占有最重要的地位。在国家活动中，每种对外政策手段均有其本身的直接任务，外交不同于其他对外政策手段，它的唯一任务是实现国家对外政策目标和规定实现国家对外政策目标所必需的途径和手段。外交的任务不仅在于熟练地利用政府官方交往的形式和在这种形式范围内有成效地对外国施加政治影响，而且在于要把这些形式同对外政策的其他手段结合起来，以达到国家所提出的对外政策目标。

外交活动的主要形式是：1. 外交大会、会议或会商，即国家代表（上至国家元首、政府首脑或外交部长，下至外交人员中的各种官衔的特命全权代表）定期会晤；2. 以声明、信件、照会、备忘录等形式的外交文书往来；3. 规定国家间关系各种问题的双边和多边的国际条约和协定的筹备和缔结；4. 在国外由大使馆和公使馆日常代表国家，以及由大使馆和公使馆同驻在国的外交主管机关进行政治谈判或其他的谈判；5. 国家代表参加国际组织（一般政治性的和专业性的、世界性的和区域性的国际组织）的活动；6. 在报刊上阐明政府对某些对外政策问题的立场，发布关于重大国际事件的正式消息，正式出版国际条约和文件。

外交活动由政府实行总的领导，由以政府重要成员（外交部长）为首的专门外交主管机关进行直接的业务上的领导。

至于外交方法，即为了达到一定的对外政策目的，外交

官们所采取的影响外国政府、官方代表人物以及有势力的政治集团和舆论界的手段，则是多种多样的，并且无法进行任何严格的明确分类。外交方法的具体性质，由条件、地点和时间所决定。

在外交的教材和外交史方面的书籍中，时常给外交下定义为"对外交往的科学"、"谈判的艺术"。外交作为基本的和最重要的对外政策手段是政治的一个组成部分。从马克思主义的观点来看，"政治乃是一种科学，乃是一种艺术"。[1]政策应当以科学所揭示的社会生活的规律为依据，而政治活动要顺利进行，也必须应该以科学结论为根据。正是运用这些结论，以改变一定的政治目标方向的现实，构成了一种艺术。所有这些都属于外交。外交不是一门特殊的学科。现代资产阶级作者构想建立"国际关系学科"（奥本海姆、赖特）或"国际政治学科"（摩根索）的尝试，都是人为的和站不住脚的。外交活动应当以一系列这类学科为依据：国际关系史、国别史、与研究世界经济和国别经济有关的经济学、国际法、某些国家的国家法等等，这些学科的知识对于正确估计国际生活及各国国内生活总的情况和某些事件是必需的。没有这种估计，外交就无法实现国家的对外政策目标。

现代资产阶级外交是正在衰亡的阶级的外交，因此不可能以对现实的科学分析为依据。虽然第二次世界大战后，美国和英国的外交主管机关进行了改革，下设庞大的科学研究机构，甚至设立了专门的对外政策"科学规划"机关，但这两个国家的外交根本不能认为是有科学根据的，因为它们的外

① 《列宁全集》中文版，第31卷，第61页。

交往往不愿清醒地考虑事情的实际状况，总是提出违背决定社会发展的客观规律运转的目标，与推动新的社会和政治力量走上世界舞台的社会发展进程相逆而动。这正是资产阶级外交种种失算及它在战后年代遭到一系列严重失败（例如在中国、中近东等地）的一个主要根源。与此相反，苏联和其他社会主义国家的外交是科学的外交。它是建立在马克思列宁主义理论基础之上的，掌握马克思主义，即真正科学分析现实的强大武器和历史发展规律知识。列宁说："马克思主义要求我们十分精确、客观并能经受任何检验地估计阶级力量的对比和每个历史时期的具体特点。我们布尔什维克党人一向努力信守这个要求，因为它是对政策做出各种科学论证时所绝对必要的。"苏联和其他社会主义国家的对外政策依据是列宁主义关于社会主义和资本主义两种制度并存的历史时期不可避免的学说，以及关于在现今的条件下爱好和平的各国人民力量可以制止新的世界大战的科学论断。社会主义外交根据对现代客观规律的深刻理解和遵循和平共处的原则，在加强社会主义国家的国际地位和反对帝国主义大国在世界各地区的侵略计划和行动方面取得了重大的成就。

然而，把依据对国际关系或某些国家国内情况的分析得出的结论应用于外交官的实际行动上，同把科学定理应用于预先已经确定的数据上是不能相比的。外交活动的种种方法是用来达到有关改变现实的一定目标，并且是在经常变化的形势下加以运用。这些方法绝不会形成某种刻板的规则，因为利用这些方法来达到对外交提出的对外政策目标，在相当大的程度上取决于使用这些方法的人的具体活动方式。外交活动的方法是在总结了长期的历史经验基础上形成的，并且

在使用这些方法时，根据周围环境的变化而加以创造性的补充和修正。外交活动是艺术，尽管它必须以科学结论为依据。

在资产阶级作者的著作中，外交艺术通常被归结为外交官的主观属性，归结为他的才智和性格属性。例如，加登在19世纪初写道，这是"一种分寸，是从别国的虚弱中吸取好处，以殷勤盛情安抚被激怒的国家的一种能力"。在100年之后，肯尼迪认为，这是一种"同强烈的荣誉感结合在一起的敏锐而精明的才智"，是"适应形势"的本领。这类议论中均忽略了外交艺术的社会政治本质。当然，外交艺术和任何其他技巧一样，均不能不考虑到个人能力。一个外交官运用对外交际时所采取的形式和方法的本领，对于外交活动的成效是有影响的。但是，必须首先要把外交艺术看作是它产生和发展的那些在历史上形成的社会和政治条件的附属物。外交艺术归根结底是要去影响其他国家和国际局势，以利于本国统治阶级，以利于加强维持统治阶级维护的社会政治制度。由此可见，外交的方式方法直接由外交实际实施对外政策的目标来决定的。正如马克思主义者历来所强调的，国家的对外政策是其对内政策的直接延续。所以，外交艺术的性质同国家（更确切地说，同该历史时期国际关系的参与国）的政治制度及社会本质密切相关。应当历史地、从某一社会经济形态的基本属性的角度来观察外交、外交的组织形式、外交的方式和方法。外交是阶级社会的产物，随着国家的发展而发展。

在奴隶社会，国家之间的关系充满了各国为扩大领土、增加奴隶数量、掠夺他国财富、建立对别国的政治霸权而进

行的斗争。在这种条件下，战争作为对外政策手段，通常比外交更占主要地位，尽管不应该否定外交在奴隶制国家对外政治斗争中的意义。在尚不能包括当时整个世界的世界市场和经常的国际联系时，外交关系主要是在各个地理区域内和比较有限的国家范围内发展着，不过在个别时期外交关系也相当广泛。外交的形式完全取决于国家制度的性质。在古代东方神权国家中，皇帝领导外交活动。在古希腊奴隶主民主制国家中，由国民会议领导，在古罗马由元老院领导，再晚些时期则由帝王领导。外交联系由不固定的大使团保持，这些大使团被派往他国完成一定的使命，回国后向派遣他们的人报告工作。大使是从皇族或皇帝的近臣（埃及、亚述、巴比伦），杰出的演说家、作家、演员（雅典），贵族执政者（罗马）中物色。他们被派遣到别国后，应先拉拢同盟国，消除敌人，探听别国政府的政治意图等。有时，他们的活动具有非常重要的意义。古代希腊的演说家和外交家埃斯基涅斯在雅典国民会议上发言时强调，高明的大使比高明的统帅所起的作用更大。奴隶制国家所使用的外交方法可归结如下：缔结军事或政治同盟，这些同盟以友好、和平、中立等条约加以保证；为了政治目的而利用现有的宗教联盟（在希腊），或者建立比较广泛的政治联盟以便同对手斗争等等。然而，奴隶社会既没有制定出统一的外交活动组织形式，也没有制定出统一的外交方法。

在封建社会，例如中世纪的欧洲，在封建割据的条件下，君主们为了扩大领地，掠夺财富，增加臣民和赋役农民的数量，彼此由进行不断的"私人战争"。在战争之间的间隙，他们进行"私人外交"，即举行谈判、缔结和约和军事同

盟等等。比较少见的临时的特派大使团通常是由僧侣代表组成，僧侣在当时是社会上最有学识的部分。大使团利用宗教仪式（吻十字架等）来完成其外交活动的手续。有时封建君主们在天主教会的庇护下联合起来采取共同的军事和政治措施（例如十字军远征），而在准备这些措施上，教皇外交（这是那时得到高度发展的外交）起了一定的作用。重要的外交会议经常是高级神职人员会议，常有世俗君主们出席这种会议并讨论政治问题。

同西欧封建国家相比，拜占庭（同欧洲各王国、罗斯、东方各国）保持着更加广泛的外交联系。在拜占庭成立了专门的外交主管机关，并且有详细拟定的外交仪式，这种外交仪式在很大程度上是从古罗马继承而来。除了外交渠道外，拜占庭还通过基督教传教士以及利用商业联系来扩大它对其他国家的政治影响。

罗斯的外交活动也具有与众不同的特点。在封建割据时期，罗斯的外交形式除了关于结盟、贸易、移民等的条约外，王公大会和调停在解决王公之间的争端方面起了重要作用。

封建末期，开始产生（首先是在罗马教廷、拜占庭和威尼斯共和国的实践中产生）常设外交代表机关制度。

现代资产阶级外交产生于封建主义向资本主义过渡时期，当时在欧洲的西部和东部都建立了中央集权君主制大国。这些国家的对外政策是由君主的王朝利益、君主扩大自己的实力和财富以及谋求霸权的愿望、贵族和新生资产阶级的利益、争取民族统一和扩大国家领土，侵占别国在欧洲和殖民地的土地、建立海上和世界贸易通道霸权所决定的。为

了实现这些利益和意图，君主专制国家设立了常备军和庞大的外交机关。临时使团让位于常设使团，这种常设使团在16—17世纪期间扩大到整个欧洲。外交成为国务活动的最重要的部门。普遍成立了专门的外交机关，这种外交机关领导国家的全部外交活动，其首脑通常是首席大臣，实际上往往是君主本人。

专制制度外交为之服务的对外政策目标直接而深刻地影响到外交方法的性质。马克思和恩格斯对君主专制国家的外交的性质做了下列评述："自古以来，一切统治者及其外交家玩弄手腕和进行活动的目的可以归结为一点：为了延长专制政权的寿命，唆使各民族互相残杀，利用一个民族压迫另一个民族。"① 君主专制国家对外政策的领导权集中在范围很小的统治阶级上层，包括国王、国王的近臣、为数很少的几个高级官吏的手中，这种情况对外交的性质也有不小的影响。对这个人数有限的、闭塞的而且严重营私舞弊的集团中的个别人使用任何手段施加影响，甚至是最无耻的手段。这是外交活动的一个必不可少的一部分。

由于所有这一切原因，在君主专制国家的外交活动中，广泛采用欺骗、背信弃义、收买、倾轧、谋杀、宫廷密谋等等。北意大利的一些城邦国家寡头政治上层人物为争夺商业优势和政治霸权进行残酷斗争而使用的外交方法和方式，西欧君主专制国家全盘吸收。关于这种外交，一位极为有名的外交活动家和理论家马基雅弗利曾说，它的艺术在于"用空话掩盖事实"。马基雅弗利主义成为君主专制国家的政治哲

① 《马克思恩格斯全集》中文版，第5卷，第177页。

学，这种国家在自己的行动中遵循"国家利益"主义，认为国家利益是政治中的优于其他标准（道德、法律等）的最高标准。那个时期的外交官本人毫不掩饰地把外交称作为欺骗的艺术。17世纪的美国外交家亨利·沃顿给大使下定义时写道："大使是被派往国外的、为本国利益而说谎的受尊敬的人。"学者和作家对外交官的评价也不怎么高。17世纪法国作家让·拉布律耶尔写道，外交官们的全部活动都是为了一个目的：不被欺骗和欺骗别人。

当然，不能把君主专制国家外交艺术的整个特征简单归结为欺骗和说谎。专制制度的外交制定了一些方法，如借口"保持政治均势"而建立联盟，缔结攻守同盟及友好条约以便集中力量反对未来的敌人，缔结中立条约以使在即将发生的战争中力量对比有利，在外国挑起宗教、民族、政治纠纷和骚乱，在外国进行政治宣传。红衣主教黎塞留就曾经使用了最后一种方法，他十分注意撰写抨击性政论文章并在国外散发。但是尽管如此，在君主专制国家的外交方法中，利用行贿、欺骗、阴谋、串通来对国王及其最重要的大臣、宠臣、廷臣等施加个人影响，占据的并不是最末的位置。专制君主国家外交中占据重要地位的是有关王位继承和王朝联姻的问题。

在资本主义时代，资本主义国家争夺市场、争夺"势力范围"、瓜分世界和后来在帝国主义时期重新瓜分世界、争夺世界经济和政治霸权的斗争，成为国际关系的主要内容。外交也开始为这一斗争任务服务。确实，资产阶级外交在资本主义发展的垄断前时期曾为进步任务服务过。19世纪，资产阶级外交在拉丁美洲、巴尔干胜利完成民族解放运动和建

立民族国家的事业中，在德国和意大利的民族统一方面，起过不小的作用。现在，亚洲和非洲新独立国家的外交也起着同样的进步作用。但另一方面，在资本主义时代，国家的社会基础和政治制度均发生了变化。外交的形式和方法发生了明显的现代化变化。外交开始广泛地利用有影响的资本家集团经济上的利害关系。利用其他国家国内政治上的分歧得以延续。在议会和报刊上讨论对外政策问题，促使外交界竭力在更加广泛的外国统治阶级各界人士中为自己建立可依靠的力量，同某些政党、新闻界代表人物保持联系。外交界不断寻求影响他国对外政策及本国政治情绪的新方法，但外交的本质绝无改变。资本主义时代的外交艺术同君主专制时期的外交艺术一样，是剥削阶级国家的外交艺术，是实施其对外政策的方法和手段的总和，而它们的对外政策是与各国人民格格不入和敌对的，因此需用欺骗外国以及本国人民群众的办法来执行。列宁不止一次地十分令人信服地指出，郑重其事、冠冕堂皇的宣言和词句“在资产阶级的外交家口里，总是用来欺骗被压迫人民中轻信的和幼稚的群众”①。像塔列朗、克拉林敦或俾斯麦这样一些外交家，以及著有关于外交学的著作的资产阶级作者都喜欢说，他们的外交力求建立信任和公道。在巴黎外交学院的《外交辞典》中甚至说，第一次世界大战后，“外交开始注入完全崭新的精神和道德原则”。但是，这类议论是口是心非的。根据苏联著名历史学家E·B·塔尔列的正确看法，不论资产阶级作者多么精细，他们也不可能掩盖资产阶级外交的目标必然要掩饰真实意

① 《列宁全集》中文版，第24卷，第38页。

图，伪造实际上并不存在的打算。所以，在资产阶级外交中保留了不少君主专制外交的典型特点，并不足为奇。特别是，秘密外交决不是一去不复返了。列宁指出："连最自由的资本主义国家、最民主的共和国也严守外交'秘密'。"① 议会对对外政策的"民主监督"就象资本主义国家的其他"民主保证"一样，是不能实现的。列宁写道："最重要的问题，如战争、和平、外交等，都是由一小撮资本家用欺骗群众的办法、甚至常常是用欺骗议会的办法来决定的。"② 对外政策的主要权柄始终操在政府及其老板——资本主义寡头政治的权势集团手中。

在帝国主义时期，由于国家政权日益集中，国家机构越来越依附于资本主义垄断组织，资产阶级外交的这一特点越来越加强。在帝国主义时代，资产阶级外交的任务是由大垄断组织和银行的利益决定的。在每个资本主义大国，垄断资本家的联盟实际上左右着对外政策，垄断资本家或他们直接傀儡担任外交的领导职位，而充斥于外交机关的主要是些属于贵族阶级或金融寡头上层的人物。例如在美国，全国制造商协会，特别是它由为数不多的垄断公司（钢铁托拉斯、美孚石油公司、通用电气公司等）的头目组成的"协商委员会"，对整个对外政策方针有决定性的影响。第二次世界大战后，在最著名的美国外交官中，我们首先看到的是同洛克菲勒垄断集团（例如约翰·福斯特、小赫伯特·胡佛、温特罗普·奥尔德里奇、纳尔逊·洛克菲勒）、摩根垄断集团（例如迪恩·艾奇逊、亨利·凯波特·洛奇）、狄龙垄断集团（例如

---

① 《列宁全集》中文版，第25卷，第70页。

② 《列宁全集》中文版，第30卷，第446页。

道格拉斯·狄龙）及其他一系列垄断集团关系密切的人。

外交活动的领导权集中在一小撮垄断资本家手中，这与帝国主义国家对外政策的侵略扩张主义性质一样，不可能不对现代资产阶级外交方式方法的性质产生影响。

但是，现代资产阶级外交，特别是在第二次世界大战以后的外交，也不得不在新的历史条件下制定自己的方式方法。这些新的历史条件是：在世界舞台上存在着以世界社会主义体系和亚洲、非洲新独立国家为代表的强大的民主力量，人民群众在世界各国政治生活中的作用急剧增长，实行国际合作的需要大量增多而使国际生活出现新的特点，存在广泛的国际组织（国家的和社会的）网络，有许多新的影响各国统治集团和人民社会舆论的渠道等等。

在这些条件下，帝国主义大国开始使用某些新的方式来实现帝国主义对外政策目标。由于害怕同社会主义国家和平竞赛以及出于对在反殖民主义斗争中产生的新独立国家得到巩固的恐惧，帝国主义国家外交为了竭力压制世界社会主义和民主力量，指责爱好和平的社会主义国家有侵略意图，并用这种办法论证臭名昭著的"实力地位"政策、"战争边缘"政策等来掩盖其侵略目的。帝国主义国家外交在防御性联合组织招牌下，建立了似乎是符合联合国宪章的、反对社会主义国家的军事侵略集团。帝国主义国家外交为竭力维持殖民主义统治，在殖民主义者得以保持政治和经济上从属关系的地方，使这种关系披上了虚假平等的、军事政治同盟和军事、经济、技术"援助"的形式。在不能保持这种关系的地方，帝国主义外交则诉诸武装干涉，挑起国内战争，策划阴谋、恐怖活动、镇压、威胁、倾轧、收买等行之有效的老办法。不

仅在同附庸国的相互关系上，而且在同其他各国的相互关系上，帝国主义外交均未放弃其"传统"方式。现代帝国主义外交的做法五花八门，从美国代表团在各届联合国大会上所采取的"强制"办法，直到"冷战"手段，包括资助对社会主义国家进行破坏活动的反革命地下组织。当然，现代资产阶级外交同时也表现出某些资本主义国家加强同其他资本主义国家的政治和经济联系的趋向，甚至表现出某些资本主义国家加强同社会主义国家的政治和经济联系的趋向，因而使用那些在日常的国际和平合作实践中形成的方式和方法。但是，现代资产阶级外交为帝国主义大国对外政策中的侵略和扩张趋势服务所借助的方式，在现代资产阶级外交中占主要地位。

在劳动群众的政治积极性高涨的形势下，资产阶级外交为了在各国人民面前替反人民的对外政策辩护，采取了特殊手段和方法，这些手段和方法把这种反人民的对外政策伪装起来，并使外交活动表面上广为公开化。在报刊上公布有关外交谈判的消息，举行外交新闻记者招待会，外交官在政务会议、报刊、广播、电视上发表演说等等，均为此目的。而为了这一目的，在外交主管部门之下（有时是独立于该部门）设立了专门的新闻处和大规模的宣传机关作为独立机构。外交还广泛利用非官方的宣传手段。在资产阶级制度条件下，上述各种"公开外交"的手段和方法，实质上均是掩盖政府的真正目的和意图的手段和方法。由于资产阶级外交的这种虚伪的公开性，某些资产阶级政论家和外交学的作者（例如，沃尔特·李普曼、哈罗德·尼科尔森、西斯科·哈德斯顿）开始称资产阶级外交为"新型"外交，甚至"人民"外交。实际上，就其整个本质，就其全部精神而言，这种仍

腐旧的和极端反人民的外交，只不过是被迫采取某些新的花招、伎俩和粉饰措施而已。

苏联和人民民主国家的社会主义外交，无论就其宗旨和本质，还是就其形式和方法而言，都是真正新型的和真正人民的外交。苏联和人民民主国家的外交的本质，同它们的对外政策的本质有着密不可分的联系，而后者是由它们的社会和国家的制度的性质所决定的。在社会主义国家中，没有发动战争或统治其他国家的阶级和政党的要求。社会主义国家的各族人民渴望建成共产主义社会，力求创造有利于实现这一伟大目标的国际环境。社会主义国家对外政策的总路线是列宁的不同社会政治制度国家和平共处的原则和为维护和巩固各国人民间的和平而斗争。至于说到社会主义国家之间的关系，社会主义的国际主义原则、兄弟般的联盟和互助是社会主义国家对外政策的基础。为争取各国人民的自由和独立而斗争，尊重大、小国家的主权和在完全平等和互利的基础上建立一切国家之间的关系，同样也是社会主义国家对外政策的基础。

社会主义对外政策的这些宗旨和原则，首先决定了社会主义外交的基本性质，使其本质上不同于一切剥削阶级国家外交的根本特点。社会主义外交不需要对其对外政策宗旨做任何掩饰，因为，社会主义国家的对外政策宗旨符合世界各国人民的根本利益，并且得到全体进步人类的支持。列宁在指出协约国武装干涉计划破产时说，“我们的和平政策得到地球上最大多数居民的拥护”。①与剥削阶级国家的外交相

① 《列宁全集》中文版，第30卷，第357页。

反，社会主义外交是直截了当和开诚布公的。列宁说："资产阶级的外交界无法理解我们开诚布公的新外交方法。"①"这个旧世界有自己一套旧外交，它不能相信可以直截了当地开诚布公地谈问题。"②

社会主义外交依靠广大人民群众的支持，力求尽可能广泛地向他们说明它所实行的对外政策措施的目的和意图。社会主义外交官把本国以及其他国家人民群众的政治觉悟、群众对国际政治的了解看作是自己力量的一个最重要的源泉。所以，社会主义外交官在自己的全部活动中非常注意，使世界各国人民最大限度地了解对外政策和国际关系的真实情况。

资产阶级外交为了一时的政治利益不止一次地放弃以前所宣布的对外政策原则及郑重宣言，社会主义外交则与资产阶级外交相反，严格坚持原则。它不去迎合随时变化的局势和进行违背社会主义对外政策根本原则的外交活动。例如，在1922年热那亚会议上，资本主义列强要求苏维埃国家不废除沙皇政府和临时政府的借款和债务，放弃对外国企业实行国有化和外贸垄断，以换取法律上的承认，苏维埃国家断然拒绝了这些要求，并且在完全保持本国制度及对内对外政策各项原则和法规的条件下取得法律上的承认。

社会主义外交把原则性同灵活性相结合，同合作、妥协、做出必要的让步以取得合作和达成协议的愿望相结合，但这种让步不得越出它所执行的对外政策原则的范围。社会主义外交把谨慎和克制、不受离间和善于消除冲突的能力同

① 《列宁全集》中文版，第31卷，第242页。
② 《列宁全集》中文版，第33卷，第123页。

坚定性结合起来。

社会主义外交的特点一贯是信守诺言，信守所承担的义务。苏维埃国家外交史提供了这方面的令人信服的例证。甚至象温斯顿·丘吉尔这样的反动政治家在1945年2月27日英国议会中也不得不承认："没有任何一国政府能比苏维埃俄国政府认真，甚至不惜有损于自身地履行自己的义务"。社会主义的外交明显不同于剥削阶级国家外交的属性，源于社会主义国家对外政策的爱好和平的性质，源于这一政策的基本路线的稳定性。

在苏维埃国家以及其他社会主义国家对外关系的历史过程中，形成了符合社会主义外交本质及其上述根本特点的外交方法。这些方法总起来构成了新型的外交艺术，即社会主义国家的外交艺术，这种外交艺术有助于社会主义国家影响国际形势，以利于劳动人民。

在这些方法中，最重要的一种是直接的外交谈判。社会主义国家广泛使用这种方法，以在为保证国际和平与安全实施共同措施的事业上，同其他国家建立合作，和平解决有争执的问题与缓和国际紧张局势。关于这个问题，赫鲁晓夫曾说："现在每一个思维健全的人都清楚，在我们这个时代以武力解决国际问题是不可能的，只有一种办法，即在平等互利的基础上，考虑一切参加谈判国家的利益的和平谈判的办法。苏联拥护的正是这种解决国际问题的办法。"

社会主义国家的外交依靠全世界广大人民群众的同情和支持，一直成功地揭露帝国主义政府的侵略阴谋及其伪装起来的外交手腕，使各国人民认清事情的真相。社会主义国家的外交官在外交代表会议上、正式外交文件和报刊中，都做

了这项工作。揭露帝国主义者的侵略计划和行动，是社会主义外交的重要方法之一，社会主义外交利用这种方法动员全世界民主舆论和人民群众，去反对帝国主义各国政府的侵略政策。

在社会主义外交方法中，占有突出地位的是，对需要解决的国际问题，特别是对保证普遍安全和缓和国际紧张局势问题，提出建设性的建议。社会主义外交不仅在同各个国家相互关系方面，而且在整个国际范围内，过去和现在都提出了建设性建议。苏维埃国家在其第一个法令——1917年和平法令中，就提出了全面民主和平和新型国际关系的纲领，即没有对各国人民的奴役、领土兼并和秘密外交的纲领。苏维埃政府在20——30年代提出了一系列有关裁军和集体安全问题的建议。在第二次世界大战期间及战争刚刚结束后的年代里，苏联政府在确定战后格局的原则（联合国宪章、1947年和平条约等的内容）方面做出了巨大贡献。在战后时期，苏联和其他社会主义国家为了保证国际和平与安全，曾就下列问题提出建议：缩减军备和禁止核武器、停止核武器试验、在中欧建立无核区（所谓拉帕茨基计划）、欧洲集体安全问题、德国问题、防止突然袭击、全面彻底裁军问题。

社会主义外交的建设性建议的特点，是现实主义和政治上的现实性。在资产阶级外交实践中，常见的方案只是表面上为了和平，而实际上敌视和平，并且是欺骗社会舆论的手段。与这类方案不同，社会主义外交的建议为只要贯彻这些建议，就切实保证达到建议中所宣布的和平目标开辟了可能性。可以苏联政府关于奥地利永久中立的建议作为实例，这项建议有助于加强欧洲的和平与安全。社会主义外交的各

项建议通常十分明确地提出必须解决的国际问题，这就迫使帝国主义国家决定自己对这些问题的真正立场，而这些建议遭到拒绝时，则表明帝国主义国家不愿意采取某些有利于巩固和平和反对侵略的切实步骤。因而，这些建议促使各帝国主义国家政府自我暴露和有利于提高各国人民群众的警惕。

在反对帝国主义侵略的斗争中，苏联外交有时成功地利用了帝国主义国家之间的矛盾，以阻止它们建立反苏统一战线。列宁教导说："必须善于利用帝国主义者之间的矛盾和对立"。①任何外交都是竭力设法利用对手之间的矛盾。剥削阶级国家的外交在大多数情况下是企图利用其他国家之间的矛盾，甚至故意挑起矛盾或使矛盾更加紧张，以加剧国际紧张局势和创造实现其侵略阴谋的有利形势。与剥削阶级国家的外交不同，社会主义外交利用帝国主义国家之间的矛盾，则是为了和平，为了摧毁帝国主义者所拼凑的侵略集团和防止它们的侵略行动，所以是为了加强普遍安全。苏维埃国家缔结布列斯特和约是这种利用帝国主义者之间矛盾的一个范例，缔结这项和约提供了获得和平喘息的机会，使在革命的最初年代里巩固苏维埃政权成为可能。利用帝国主义者之间的矛盾以使他们的阴谋不能得逞的另一个实例，是苏维埃国家在第二次世界大战前的年代里和战争期间的对外政策战略和策略，当时苏联外交粉碎了世界帝国主义反动派企图建立所有资本主义国家的反苏统一战线的一系列活动，制止了一系列帝国主义国家统治集团企图使希特勒德国同苏联发生冲突的行径。

在苏联同人民民主国家的相互关系中，形成了新的外交

① 《列宁全集》中文版，第31卷，第400页。

方法。这是一种崭新的、没有对抗的关系，这种关系基于无产阶级国际主义原则和为了共同目标而进行的兄弟般的合作，完全尊重每个社会主义国家的主权和民族利益。资本主义国家之间的政治关系，甚至以同盟条约连结在一起的资本主义国家之间的政治关系，均包含着对抗性矛盾和竞争因素，这如果不是由于一个"盟国"追逐对另一个盟国的领导权，则是由于力求维持"均势"引起的。社会主义国家之间的政治关系没有任何对抗性矛盾，是一种友好和亲密的兄弟般的互助关系。为了维护这种关系，社会主义国家采取了新的、积极活动的方法，这种积极活动能促进社会主义国家的团结和协调它们为争取安全和普遍和平而斗争的措施。在社会主义国家相互关系中彼此使用的社会主义外交方法，直接发展成为以国际主义精神团结起来的、社会主义国家的自由民族，为了建设共产主义和保卫世界和平的共同理想，而共同努力的组织形式。

苏联和人民民主国家的社会主义外交正在实现新的政治目标，采取了新的方法，发挥着新的作用。这是一种有科学根据的外交，是真正的人民外交，这是一种谋求按照历史向前发展的要求来改变国际现状的外交，因而在社会发展中有着进步意义。正因为这一切，社会主义外交在现代国际生活的复杂条件下总是取得重大胜利。

〔本文译自苏联《外交辞典》第一卷"外交"条，莫斯科，1960年版，第457—468页。〕

木 林 译

杨 闻 校

二、外交的变化与发展

外交的进程是富有生命力的，它随着时代的变化而变化。近代外交的典章制度形成于17至19世纪自由资本主义时代的欧洲。它建立在欧洲主要资本主义大国军事实力与经济影响暂时均衡和对外进行殖民扩张的基础之上。人们一般称这一时期的外交为传统外交。十月革命与第一次世界大战之后，外交理论与实践出现了巨大的变化，“新外交”应运而生。在东方，以列宁的《和平法令》作为划分新旧外交的标记。在西方，则以美国总统威尔逊的《十四点纲领》作为理想主义新外交的宣言书。第二次世界大战后，国际关系格局的演变，特别是新中国的成立与第三世界的兴起，为当代外交注入了活力与生机。随着国际社会的扩大，国际相互依存与国际关系民主化趋势的发展，以及科学技术革命和交通通讯手段的现代化，多边外交、公共外交、首脑外交成为当代外交的重要方式。随着国际经济关系的政治化，政治关系的经济化，经济外交已成为各国外交的重大课题。

新旧外交之间的过渡

〔英〕哈罗德·尼科尔森

到目前为止，我已经讲了外交方法的三种典型，即希腊

方法、意大利方法和法国方法。在这最后一讲里，我要讲的内容也许不妨称之为“美国方法”，可是，由于美国人至今还没有形成自己的一定之规，所以我觉得不如称之为“新旧外交之间的过渡”。

我所说的法国方法是指由黎塞留首创，经卡利埃分析，直至1919年变革以前的300年中被欧洲各国采纳的国际谈判的理论和实践。我把此法视为处理文明国家互相关系的最佳方法。此法注重礼仪和尊严，讲究持续和渐进，重视知识和经验，照顾到当前各国实力的现实情况。它把恪守信义、说话达意和用词精当定为搞好谈判所必不可少的条件。在这300年中的种种错误、愚行和罪过统统加在一起，给旧外交抹了黑。但是，如果寻根究底，就会发现原因并不在于谈判方法的差错，而在于对外政策的邪恶。令人遗憾的是，只因为人们做了坏事，于是连他们做事时所用的极好的方法也都被否定了。

当然，我提请人们注意法国方法的优点，并不是想要废除一切现行的办法，回复到18、19世纪的套数。旧外交所依据的诸条件已不复存在。然而，看来我们没有理由因为看到旧方法的毛病，就全盘否认其许多优点。再重申一下，我无意要重新推行旧外交，即使是摹仿也不想。我只是想建议，我们应该对旧外交做客观的分析，并且要多少认识到，旧外交，作为一种谈判的方法，比起我们今天所用的方法，效果要好得不知多少。

现在，让我们来看看旧外交主要特点之中的五点。

首先，欧洲被认为是世界各大洲中最重要的一个洲。亚洲和非洲被看作扩展帝国领土、商业或传教活动的地区，日

本的崛起看来是一种例外的情况；美国，在大洋和门罗主义的屏蔽下，1897年以前一直与世隔绝。当时，人们觉得除非有欧洲五强之一卷人，否则任何战争也不可能成为大战。所以，世界究竟是和、是战的最后结局，只有欧洲各国政府才能决定。

第二，当时大家认为大国就是比小国更为重要，因为大国具有范围更广的利益，更大的责任，尤其是因为它们钱多、枪多。小国的重要性是按照它们的军事力量、战略地位、作为市场和原料产地的价值和它们对大国均势的关系大小来划分等级的。这种划分决非一成不变。有些地方，如多巴哥和圣卢西亚，一时曾具有战略价值，后来由于蒸汽机的发明，其全部意义又随之丧失。在不同的时期，埃及、阿富汗和阿尔巴尼亚曾成为英法之间、英俄之间或斯拉夫和条顿人之间争夺的焦点，其地位不同于一般；波罗的海和巴尔干半岛也曾先后成为外交界关注的中心。整个这一时期，小国地位的高低取决于它们对大国间相互关系所产生影响的大小。很少有人认为它们的利益、意见，更不用说它们的投票，能够影响欧洲协同体一致协议的政策。

以上这一条大家公认的道理隐含着第三条原则，即，大国对于小国的行为、对于维护小国之间的和平负有共同的责任。在克里特岛或在中国使用过的干涉原则，是当时普遍接受的原则。在巴尔干战争期间，于1913年在伦敦召开的大使会议是欧洲协同体联合干涉小国争端的一个典型。那次会议防止了一次小国的危机转化成大国的危机，给人留下旧外交行动的一个最后的也是最好的实例。在下一节里，我将就此进行分析。

法国方法所传下来的第四个特点是，欧洲各国都建立了一支基本上相同模式的职业外交人员队伍。在外国首都代表本国政府的外交官员们均具有相似的文化水平、相似的履历和相似的目标。他们企求一个同样的世界。正如卡利埃早在1916年就注意到的那样，他们尽管各自属于不同的民族，却都倾向于发展一种共同的特性。他们往往彼此相识多年，早在少壮之年就曾在某个地方一起工作。而且他们都相信，不管各自的政府想法如何，外交的目的就是维护和平。事实证明，这种自然而然的职业的默契在谈判中价值极大。

譬如，在爱德华·格雷爵士的主持下，法、俄、德、奥、意等五国的大使设法解决了1913年的巴尔干危机。各位大使都陈述了本国对于各种对抗问题的立场，这些对抗都很危险，也很尖锐。但是他们对彼此的为人正直、处事审慎得当都具有充分的信心；他们有共同的职业行为准则，都首先渴望阻止一场大战的爆发。

第一次世界大战打破欧洲独霸的格局，这不是旧外交的过错，这里讲的旧外交是指战前的职业外交人员。不幸的是，这些人的忠告在维也纳和柏林无人听取，他们的工作发挥不了作用，非外交的其他势力和利益控制了局面。

旧外交的第五个主要特点是，搞好谈判的原则就是必须持续和保密。此原则与我们很熟悉的1919年的频繁举行为时短暂的公开会议的指导原则根本不同。如果一位派驻外国首都的大使受命与驻在国政府谈判订约，他本身就已经具有某些优越的条件。他认识谈判中的对手；他们究竟是强，是弱，是否可靠，他事先可以心里有底。他对驻在国的各种利益、偏见或愿望以及他可能要遇到的礁石和浅滩了如指

掌。他与驻在国外长一再会晤不会引起公众的特别关注，因为，这些会晤被人们想当然地看作是例行公事。由于会谈是私下进行的，因此得以始终保持合情合理，彬彬有礼；由于会谈是严守秘密的，因此就不会发生谈判尚在进行的过程中，公众就过分关注其结果的危险。谈判都由几个阶段和一个结果组成，如果在谈判尚未取得结果以前各个具体阶段的谈判就成为公众争议的问题，那么谈判多半肯定要失败。谈判的要义在于让步与反让步；如果在公众知道将会获得的相应让步之前就把准备做出的让步泄漏出去，那么极度的骚乱就可能会接踵而来，谈判可能就会被迫停止。M·米尔斯·康邦这位也许是本世纪最优秀的职业外交家，曾对谈判保密的必要性做了最强有力的说明。康邦写道："保密一旦被抛弃，任何谈判都将成为不可能"。

如按旧外交的方法签订谈判条约，大使就不必赶时间。他所代表的本国政府和谈判对方的政府都有足够的机会来深思熟虑。谈判一旦陷入僵局，就可以暂停数月，即便这样，人们也并不希望破灭或产生猜疑。最终达成的协定决非草草拼凑的应景文章，或内容空洞的一纸具文，而是经过反复酝酿、字斟句酌的文件。就拿1907年英俄协定为例，这次谈判由俄国外交大臣和我国驻圣彼得堡大使参加，时间长达一年又三个月。在这次漫长的交涉中，双方在任何阶段都从未由于不够审慎而发生过一次失误，也从未泄露过一次机密。

因此，旧外交的一些特点可归结如下：在观念上把欧洲视为国际的重心；在思想上认为组成欧洲协调体的大国比小国具有更大的重要性，也负有更大的责任；各国都拥有一支训练有素、具有共同职业行为准则的外交人员队伍；并且都

认为外交谈判必须始终都是旨在达到一定结果的过程，而不是一种插曲，谈判的每个阶段皆需保密。

我相信，我之所以喜爱专业的谈判方法，而不喜爱外行的谈判方法，并不能单单归因于我碰巧是在旧外交之中诞生和哺育成长的。对于此体制所助长的许多错误，我完全清楚。谈判必须秘密的原则确实造成遮遮掩掩的习气，确实曾促使德高望重的人也达成一些自己从不披露的承诺。我们不要忘记，迟至1914年法国国会对于法、俄同盟的秘密条款仍一无所知；我们也不要忘记，当年英、法两国总参谋部之间所达成军事安排的确切性质，连英国内阁都蒙在鼓里。对于这种情况爱德华·格雷（一位严于律己的正人君子）却并不认为是过错。如果现在还进行秘密的谈判，导致了秘密的誓约，那就简直比我们今天所欣赏的通过电视转播的外交更坏了。

关于职业外交人员在思想和行动过程中易于滋长的缺点，我决非不知晓。由于人的愚蠢和利己主义表现在许许多多不同的场合，职业外交人员见得多了，就可能为把严肃的激情和一时的情绪混为一谈，因而低估能够左右整个民族的强烈的感情。职业外交人员见惯了知情人和不知情人对于问题的态度迥然不同，就会忘记，绝大多数人都是不了解情况的，然而最后的决定却正是要由这些人做出。职业外交人员可能会根据经验得出结论：唯有时间才能息事宁人；小事无关紧要，大事自会解决；只有错误才是真正管用的东西。于是他就可能会倾向于得出这种谬论：总而言之，凡事以无为为上策。他可能是个蠢材或沾沾自喜的人。世界上什么样的人也不会比德·诺普瓦先生或自鸣得意的外交官更叫人沮丧。他可能是个懦弱的人，往往只报喜讯，而不报实情。他可能

是个虚荣的人，这种毛病会使大家都遭殃。他还往往会失去民族性，变为国际化，象脱了水一样，成为一个漂亮的空壳。然而，不能以其不足之处来评价一种职业。

我曾经看到有人论述新旧外交之间的过渡开始于1919年革命以前的100年。根据这种理论，外交发生变革的原因，不是由于威尔逊总统提倡的平等主义和劳合·乔治先生信奉的会议外交，而是由于三个因素的影响，长期以来这三个因素一直在起作用，但是它们发挥作用最大的时期是在拿破仑战争结束之后。第一个因素是扩张殖民地的欲望；第二是激烈的商业竞争；第三是通讯速度的加快。诚然，每一因素无不影响了外交方法的演变，但是，这种影响并不象有人所说的那样迅速和深刻。1919年以后并不是电话引起了旧外交向新外交的过渡。变化的原因是，有人相信，多少世代以来在处理“内政”方面被视为自由民主基本要素的理论和实践有可能应用于处理“外交”。

在第一次世界大战后，必然会在这方面做些试验。一方面，普通的公民相信，各国群众都和他一样，对战争深恶痛绝，他们把破坏和平归咎于一小撮人的罪恶和愚行，认为将来对这些人必须实行民主监督。另一方面，当美国人以老大的姿态加入国际行列时，他们带来了对于欧洲各种体制的厌恶和对于旧外交的怀疑，同时他们又热衷于传播人类平等的信念。

威尔逊总统是个理想主义者，更危险的也许是，他又是一个炉火纯青的英语散文大师。和罗伯斯庇尔一样，他也有这样的幻觉，认为自己和“人民”之间存在着某种神秘的联系。他所指的“人民”不只限于美国人民，还包括英国人民、

法国人民、意大利人民、罗马尼亚人民、南斯拉夫人民、亚美尼亚人民，甚至还包括德国人民。只要他能够冲破由政府、政客和官吏组成的雾障，把他自己的启示所具有的芳香和光芒带给巴纳特的农民、阿尔巴尼亚的牧民或阜姆的码头工人，那么理性、和谐和友爱就会日益广为传布，遍及全世界。此外，他还很有天赋，平庸的思想出自他的笔下顿然就象来自圣经的金句一样，铿锵有力，无上权威。然而，就象所有爱好辞令的人一样，他为自己简洁有力的修辞所陶醉。在长达数月的巴黎和会中，我带着兴趣、敬仰和焦虑，对他进行了观察。结果我相信，他并不把自己看作是世界性的政治家，而是把自己看作赋有使命、将给黑暗的世界带来光明的先知。或许正是因为这样，他才把美国的宪法和参议员洛奇统统抛在脑后。

我从来没想贬低威尔逊总统，在许多方面他给人以启示，自己也富于灵感。他肩上所承担的责任十分重大，没有任何一个人能够担当得起，结果他终于不幸被压垮了。但是只要我们再来看看威尔逊总统在1918年做的连篇累牍的讲演，我们就能从中找到那些使今天的情况变得这么一团糟，阻碍并几乎消灭了合理谈判活动的根源。因此请让我稍花一点时间谈谈十四点方案、四项原则、四项目标和五点具体要求的一些情况。

1918年1月8日发布的十四点方案中的第一点规定，今后一切“公开的和平约定皆须公开达成”；“外交应当永远坦率地、在公众观察下进行”。威尔逊总统一到巴黎，很快就决定他所讲的“外交”不是指“谈判”，而只是指谈判的结果，即指条约。他还认为“在公众观察下”和“公开达成”等提法仅仅

是相对而言的，其中并不包含防碍他与劳合·乔治和克里蒙梭举行长时间的秘密谈判的内容。当时谈判的保卫工作由美国海军陆战队担任，书房门口有人持枪把守，室外花园有人来回巡逻。我很清楚地记得，当时我首先被允许进入秘密会谈室，听到总统对他自己的第一条原则做了如此新奇的解释后，我是何等惊诧。如今因为自己年纪大多了，所以我认识到，在当时的情况下，如要取得结果，他非得用这种办法不可。

但是，公众却并不也同样觉得必须根据国际交往的现实情况去检验威尔逊总统的言论是否正确。他们仍然认为"外交"就是，既指政策，也指谈判；既然已经可以证明秘密条约是坏事，那么谈判就也决不应当再秘密进行，而应当在"公众观察"下进行。也许他们的这种看法，就是我们归咎于威尔逊总统的诸种谬论中，造成人们思想混乱的最大的一种谬论。

威尔逊总统在一个月以后发表了四项原则，其中第二项原则宣布，均势的体制从此不可再信，各附属国的人民都应赋予独立，无需考虑他国的愿望。接着在7月发表的四项目标中，他预示要创立一个国际联盟，这个联盟，用他的话说，将要建立"在被统治者同意的基础上、在人类有组织的舆论支持下的法治"。他没有认识到，公众厌烦外交，除非是爆发了危机；而且，一旦出现了危机，公众也是受感情而不是理智的支配。他也没有看到，同时在所有的国家组织一致的舆论是不可能的。他也没有看到，一旦出现控制了一切舆论工具的独裁者，那么人类的良知可能就不是以充当维护法制的手段。在9月27日发表的五点具体要求中，他说，美国

必须争取实现的统治，将“没有偏爱，遵循唯一的准则就是有关各国人民的权利平等”。后来，这一要求的含义被错误地解释为小国与大国平等的不只是权利，而且就连最小的国家的意见和投票的有效性都等同于大国。这样，平等主义思想首次被引伸为包括各国之间的平等。这种观点并不符合现实，而且造成了思想混乱。

如果把威尔逊总统在1918年几个月中的历次言论当作一个整体来看，它们就成了一部神妙的福音书。其中包含了谁也不仅不能无视而且亦不能鄙夷的一些设想。他的这些言论本来是宣扬世界可以臻于完善的思想，不幸公众却把它们看成是美国的声明。因而，当美国摒弃自己的这位先知时，各国现实主义者和理想主义者的态度泾渭分明，彼此之间令人遗憾地形成了鸿沟。现实主义者断定威尔逊主义完全是感情用事的无稽之谈，而理想主义者则陷入虚无缥缈的想象，认为自己所想的要发生的事情很可能将会发生。由于理想主义者占多数，所以注重实际的政治家便处于令人反感的地位。在1919年至1939年的20年间，多数人抱希望的态度，少数人持怀疑的态度。而人们则竭力想把两者调和起来，正因为如此，就使当时的外交政策看起来很虚假。

尽管如此，国际联盟的盟约倒是个非常切合实际的文件，若能始终强有力地予以实施，就很有可能建立诸如国际间的法治之类的东西。由珀斯勋爵在日内瓦创建的秘书处，确是一个非凡的新事物。秘书处若要能持续得到普遍信任的话，就能给世界提供一个比旧外交的机构优越得多的机构。问题在于，这个良好的试验是基于对人性的一种认识，如果此种认识是正确的话，就会使联盟成为不必要的东西。爱好

和平的普通公民渐渐以为暴力是能用理智加以制止的；等到他们认识到暴力只能用武力才能制止的时候已经为时太晚。讲权威的旧体制，诸如均势、欧洲协同体、大国的控制，已无人相信；讲理性的新理论已经在实际中证明无法控制不讲理的人；稳定的旧方法不见了，取而代之的是一种极不稳定的新方法。

你们可能在想，我花了那么大的篇幅来谈1919年的新思想，这是与我自己的原则相悖的，是把政策和谈判、理论和实践混淆起来了。你们可能会提出，就是在威尔逊总统力求把美国民主的原则运用于国际关系以后，外交家们仍然毫不气馁，继续在编织联盟和联合、大小协约、条约和公约的老式花毯。但是我想，你们会同意，在1914年至1918年的战争以后的时期里，外交方法实际上发生了两项重要的变革。第一，美国立法机构拒绝批准本国最高行政首脑亲自谈判签订的条约。这无疑是一个具有极大意义的新鲜事物，它沉重打击了契约的神圣性和谈判的可靠性。第二，一味通过会议进行外交的方法日益盛行。这里所指的不仅仅是那几次特别会议，如斯帕会议、戛纳会议、热那亚会议、洛桑会议、斯特莱沙会议等。这些会议有些是必要的，有些则不然。我主要是指，开始由国联系统，以后又由联合国采用的那种经常开会的情况。这些会议丝毫没有满足实行所谓“公开外交”的笼统愿望，但是却大大地减弱了职业外交人员的作用，而且，由于这些会议带来大量的宣传、众多的谣言和普遍的臆测——由于这些会议往往促使从事政治活动的人追求立竿见影、轰动一时而往往是华而不实的结果——这些会议往往不但不能减少猜疑，反而助长猜疑，往往恰恰造成良好的外交

方法旨在预防的各种不稳定的局面。

新外交的缺陷，或许应该说是祸患，今天宛如为我们在某个巨大的银幕上放大了。正如人人平等的理论一样，所有国家一律平等的理论已经导致一些较小的国家组成集团（例如亚洲和拉美国家之间组成的集团）；唯一能使它们合在一起的原则就是，即使对大国的合理建议，也要提出反对。所谓“应当始终坦率地、在公众观察下进行外交”的理论已经导致广播和电视转播外交谈判的情况，导致放弃一切讲道理的讨论而代之以已经在实际中证明没完没了的宣传性演说，外交代表之所以发表这些演说并不是为了给谈判对方的人听，而是为了给本国国内公众听的。

你们会注意到，至今我在讲课中极少提到苏联的外交。波将金先生，在他编写的外交史中断言俄国人拥有其对手所没有的一个强大武器，即“马列主义的科学辩证法”。至今我还没有看到这种辩证法促进了国际关系，我也没有看到苏联的外交官和政委们已经形成一套能称得上外交方法的谈判方法。他们在外国或在国际会议中的活动是强硬有力、令人不安和咄咄逼人的。不论是它的力量还是它的威胁，我无时无刻都没有低估。然而，它不是外交，它是别的什么。

这一结论可能听起来很可悲，但这并不是我的最后结论。

在我看来，把联合国大会和安理会进行的那些讨论当作现代外交方法的范例，是一种错误。时间、精力、钱财的大量浪费，对此我们可以愤懑；在把议会辩论制度引进国际事务时，没能选一种解决问题效率更高的议会作为榜样，为此我们可以遗憾；唇枪舌剑，互相谩骂，加剧了人们之间的紧

张关系，使人们更加茫然不知所措，对此我们可以谴责。然而，如果认为这些会议的本意还是为谈判的目的服务的，那就错了。这些会议是在辩论中进行宣传的操练，甚至都并不是打算在外交方法方面做什么试验。如果说在纽约也是可以进行谈判的话，那么这种谈判并不是在纽约东河之滨的高楼里边进行的，而是在别的地方进行的，进行这种谈判所遵循的原则是彬彬有礼、互相信任和处事审慎得当。这些原则应当永远作为有利于和平解决事端的最佳原则。

因此，我们需要考虑的既不是扩音器外交，也不是侮辱外交，这两种外交的名称本身里面就包含着矛盾。我们需要考虑的是，与其说是在威尔逊总统的提议下，倒不如说是在他的启迪下所发生的1919年的变革，究竟有没有重犯并加深了先前各种体制的缺点，以致更加难以实现应当始终作为外交主要目标的国际稳定。伍德罗·威尔逊总统尽管在学术上赋有才华并具有象传教士一样宣扬自己信仰的精神，但是他没有认识到外交是“对外”的事务，他也没有认识到文明并不是一台刻板的排印机而是一个不断发展生长的有机体。他相信，人类的各种灾难是那些政治家和专家们所犯的错误造成的，而“人民”则是一贯正确的；他没有认识到，尽管永远愚弄所有的人也许是困难的，但是在一段足够使它们沦于毁灭的时间里愚弄他们是容易的。因而，如果我们来仔细分析一下我认为不妨可以称之为“威尔逊方法”或“美国方法”的外交方法，我们就会发现，这种方法失去了我在前面几讲中详细分析过的几种体制的许多优点，同时又加重了许多它们有过的缺点。

当年希腊城市国家搞的民主外交的主要缺点，是它的不

稳定性。不仅组成外交使团的代表们相互之间尔虞我诈，而且最后决定要有议会做出，议员们却又愚昧无知、反复无常、感情用事，并且时而为恐惧、虚荣和猜疑等心理所左右。任何一位谈判代表，要是对于自己的签字将会获得本国最高当权者批准的问题没有相当的把握，就无法把谈判做好。如果谈判的过程和谈判的结果都要受到一个议会，甚至议会的一个委员会不负责任的干涉或否决那么不稳定的因素就要增加。因此，对于美国方法，我首先要批评的是，它削弱了稳定性。

文艺复兴时期的意大利人使用并完善了一种外交方法，其缺点在于目标方面缺乏任何持续性，就象一个千变万化的万花筒一样。据我所知，美国的总统、国务院、五角大楼和参议院外交事务委员会，在要达到什么目标的问题上意见都是一致的，但是，在采取什么方法的问题上意见就不一致。如果采用的外交方法变化不定，它所令人感到的是机会主义，而不是持续稳定。对于一个极好的大国说来，给人这种为达目的不择手段的印象是可叹的。

法国方法的重大优点在于，它建立了一个制定外交政策的中央集权的权威机构，培养了一支由专家组成的贯彻这种政策的队伍。美国方法的不幸在于，没有外国人，也很少有美国人能完全肯定在某个一定的时间究竟谁说话不算数，谁说话才最后算数。尽管近年来美国一直在培养一支极好的专业外交人员队伍，但是目前这些人却尚未能对本国的政府和公众具有必要的影响。美国人有平等主义的幻想，你愿意把它称为“开拓精神”也行。这种幻想使他们往往不信任专家，而相信外行。我认为，外行搞外交往往就是多疑；我这么说

并非只是因为我是老派。爱德华·格雷爵士曾有言予我，"在外交中有轻信这种缺点要比多疑不知好多少倍。"

从前有教皇和皇帝的控制、欧洲协同体和均势的约束，这些旧体制现在已不复存在。令人遗憾的是，现今美国的权威并不更赋有持续性，更使人信服，更可靠。但是，对于美国外交方法不断发展进步的趋势，我并不抱悲观。我知道，与任何迄今为止的别的大国相比，美国人具备更多的美德。我知道，尽管它们表面上嘲笑历史的教训，但是他们吸取别人的经验，其速度之快，令人惊叹。而且，我还相信，搞好外交的诸项原则，是不可改变的，它们最终必将胜利，从而消除目前新旧外交之间的过渡给世界带来的混乱和由此产生的迷惘。

〔译自普利斯科主编《现代外交》，1979年版，第43—53页。原文出处在麦克米伦公司1954年版《外交方法的演变》，第72—79，84—93页。作者是著名的英国外交学家。〕

傅　军　译

沈寿源　校

新　外　交

〔美〕埃尔默·普利斯科

外交从概念和实用角度上看，都和人类大多数的习俗制度一样，其进程是富有生命力的，并且是随着时间的推移而前进的。20世纪，特别是第一次世界大战期间以及第二次世界大战以后，历史的进程使外交实践发生了重大变化.因此，

出现了与传统的(又称"古典"的)处理对外关系方法不同的"新外交"。

分析家们一般把外交这个名词视为一种相互关系的"方式",他们给它下了各式各样的定义。一说它是"与主权国家相互间通过特派代表,按照国际法处理事务有关的一种艺术或科学";又说它是"通过谈判处理国际关系"的一种方式;还说它是"进行国际交流的一门学问或艺术"。梅特尼克把外交说是"避免单方获胜的一种艺术",外交历史学家托马斯·A·贝利则把外交称作"第一线的防卫",他们两人都持有把外交与武力等同起来的类似观点。除此之外,外交一直被认为"既是一种艺术又是一门科学,各国以此手段争取达到实现其外交政策的目的,而无须挑起武装冲突迫使对方缔结和约。"从这个意义上来说,"外交可说是在战争爆发时停止,而又在战争结束时开始的一种事物。"

外交被赋予多种含义。它常常被某个使用者加以解释和使用,以适合其特定的目的。本书姑且把外交解释为国际大家庭成员在国际环境中处理官方关系的政治过程。它包括为了国家战略目标、外交政策目标、国家利益及由中央一级所制定和执行的外交政策。它涉及到外交的代表、报告、联系、谈判和照顾国外侨民利益诸传统功能,但也并不一定仅限于此,把外交所包含的这些内容与外交政策的要旨或者说实质等同起来是不适当的。

然而,在过去外交往往被理解为单一的、容易掌握的事物。为了方便区分外交的组成和应用,今天,对外交进程本身的考虑就要求把基于不同标准上的各种范畴区别清楚。比如,有些时候发现区别是存在于基本的文化和民族特征上,

如东西方之间、西方与共产党国家之间、极权形式与民主的外交形式之间，有时存在于发达国家与发展中国家之间，存在于盎格鲁-萨克逊、阿拉伯、亚洲、欧洲、拉丁美洲等不同的地理-种族之间。与此相仿，结盟和集团国家的外交也不同于中立国家的外交。指出这些不同点是为了在给新外交下定义时确定它有什么质的变化，它们在很大程度上与其说是与可能识别的程序方法相联系，倒不如说是与参加者依地理位置或功能和处理或关心的对象相联系。

更为基本的是，在有关文献中也经常提到与历史发展有关系的一些特定的外交活动。比如，英国著名的外交家哈罗德·尼科尔森爵士在他1954年出版的《外交方法的演变》一书中就提及希腊、罗马、意大利(15和16世纪)、法国(17—19世纪)和美国(20世纪)的外交体系。回顾美国的历史经验，为举例起见，可以认为美国早期的外交实践曾被认为有以下形式："殖民地外交"、"革命时期的外交"、"大陆外交"以及"黄金时代"外交等。到了19世纪与实质联系的概念，如："扩张主义"或"命定论外交"、"金元外交"和"门户开放外交"以及与此有联系的，如"炮舰外交"、"不拘形式的外交"也悄悄地爬进了美国的对外活动和意识领域之中。

然而，自第一次世界大战开始以来，从一般概念上看得出，外交在风格上也开始发生了根本的变化。对此尼科尔森把它标榜为"美国的方式"。从伍德罗·威尔逊开始，"新外交"渐逐得到重视。它的特点主要包括，在诸如国际联盟这些国际组织中进行的"议会外交"，政治领导者的"个人外交"以及"公开外交"，尼科尔森把这些新出现的形式基本上看作为一种新的"民主"或"民主化"的外交，因为它显示了增加对人民

的责任感，相对减少政府保密，较大程度上受立法控制以及相对减少正式形式和程序的普遍化，以及对"会议外交"更多的依赖。30年代及第二次世界大战期间，随着主要欧洲国家领导人多次举行的高级会晤和会议以及由美国总统和英国首相、苏联部长会议主席及其他一些世界领导人召开的秘密会议的增多，一些作者在新外交史的基础上开始强调"最高级外交"。自从第二次世界大战以来，又出现了新的内容和改进，例如，在部长一级和技术一级上加强了的外交、多边场合的外交关系以及总体外交。

所有这些基本的形式——民主的、会议的、议会的、开放的及个人的外交，按尼科尔森等人的看法，都对新外交做出了贡献。另外，核武器和冷战的出现，又产生了一些其他模式，它们被称为"核"外交、"冷战"外交、"危机"外交以及"先发制人"外交。人们还会碰到这样一些其他模式的外交，如"走廊"外交、"低姿态"外交、"人质"外交以及"穿梭"外交。然而，作为有意义的外交方式，这当中有许多显然是不够确切的，把它们说成是时代的、地缘政治力量间关系的、或列为考虑对象的反映，则更为准确。对这些方式再加以形容词语，就更会使得这份如此变换莫测的潜在名单实际上变得无尽头了。

鉴于这些发展状况，在任何情况下，目前"新外交"的概念和20世纪20年代这个词刚产生时所包含的意思是大不相同的。它的最明显的不同就在于，它与一战前"传统的"或"古典的"外交不同。"传统的"或"古典的"外交特点主要表现为直接的交涉和大量的双边谈判，这主要是由职业外交官或委任的具有特定外交身分的官员去进行的。然而毋需赘言，

每一时期所经历过的大量的变革对“新外交”的构成都可以起到修饰、完善的作用，今天的外交形式就不同于第一次世界大战时期的外交形式，而将来的外交形式也很有可能在实质上不同于目前的做法。

当代外交不断演变的实质来源于一系列可捉摸的原因，它们当中比较重要的有：国际大家庭构成上实质性的变化、国家间相互关系的性质、通讯技术、外交进程的目标以及政府与人民的关系。

这些过程中，最明显的就是国际社会的扩大，它导致了外交活动数量上的增多。但在17世纪中期，当现代国家体制刚刚开始时，只有为数不多的国家，而且大都是欧洲国家处于这种外交关系中。但是从那时起，新参加进来的国家已经增加了10倍多。这种发展有一部分是呈周期发生的。其中一例就是发生在18世纪末、19世纪初的美国和它的15个拉丁美洲邻国获得独立的这一事件，它到1825年时已成为了现实。它成倍地扩大了国际社会，并把外交的竞技场延伸到了西半球。另一个规模较小的突然变化的例子则是发生在19世纪中期的中国、日本、中美洲的一些国家以及利比里亚参加了外交社团这一事实。紧随着第一次世界大战的结束，主要在波罗的海、东南欧和中东地区掀起的一股强大的扩张主义浪潮，使参加进来的国家增加到65个。但是给人印象最深的国家独立高峰却发生在第二次世界大战以后。仅仅在25年的时间里，就有大约75个新成员出现在国际大家庭的行列中。这些新成员主要来自阿拉伯世界、非洲、亚洲及太平洋地区。新参加者的增加自然使外交接触和谈判大范围地增多，成为必不可少的了。

发生主要变化的第二个原因是国际利益在功能上和质量上大大增加。随着世界范围的缩小，随着工业革命及对随之而来的贸易往来和取得科学发明成就的依赖，对国家间不断上升的文化、经济、财政、社会及技术上相互作用的依赖，各国政府已逐渐开始以外交途径来对付所有一系列的问题。这些问题有些在从前是由民间个人加以处理或考虑的，它们无需讨价还价。

19世纪初，外交关系通常局限在一些有限方面的问题上。然而现在，国家之间在广泛的问题上已展开了谈判，比如，从盟国关系到原子核废料，从外层空间和海底资源的管辖权到污染，从裁军到细胞生物学和统一技术命名。近年来国际间以立法和平解决争端和解决危机为中心的国际协商和会议也增多了。当前，广泛的相互关系触及到了所有被现代政府认为是有关国际利益的各个方面。这种国际事务实体的扩大，不但自然地提高了外交功能的质量，而且也扩大了各级外交的接触，因此必须确定新的外交形式和外交场合。

另一个对现代外交有影响的因素是交通运输和通讯领域里的技术革命。现在相隔遥远的地区只需要在几小时内就能到达，而不再需要几天甚至几个星期的时间。长时间的磋商、讨论几乎完全可以十分迅速地通过无线电横跨大洋的海底电缆和“热线”电话加以实现。总统、国务卿或特使可以经几小时的飞行时间赶到国外出席举行的一次会议，或进行一次友好访问，或开始一项谈判使命，而且几乎能在几个小时的飞行时间里抵达任何的外国首都。一位驻外使者可以很迅速地赶回华盛顿磋商、汇报，也可以很迅速地通过海底电缆向国务院发电报或接收消息和指示，而所需要的时间比起起草

回信用的时间并多不了多少。直接的联系已经由电话、电报或者“电话会议”通过海底电缆、无线电或者电视以至通过卫星的折射建立起来了。这样，在异国首都、在谈判桌上的谈判者们就可以和在自己首都制定政策的人们保持着紧密的联系。

这些发展，在当代外交上已经产生了如此重大的变化，以至使对外机构和政府领导人对制定政策和进行谈判方面的支配权控制得更紧了。国家越来越多地参与多边会议，总统、国务卿个人越来越多地介入外交事务，或任命总统特使执行复杂的调停、调解和维护和平的使命。由于现代化的通讯设备能够使政府方便和频繁地向广大人民传达信息，大众信息传播手段也就逐渐地在外交实践中被广泛地运用，以便更直接、更广泛地影响国内外的人民大众。

最初，外交的目标主要是集中在这样一些基本问题上的，例如：和平的缔造、领土的处置与边界、贸易和航海、移民与国籍、引渡以及一些其他有限的政治和经济上的问题。外交官被派遣出国主要是要密切本国与他国的合作，协调它们的政策，解决棘手问题，达成协议和促进友好关系。然而，在20世纪30年代以及第二次世界大战以后，外交的进程在某些地方已逐渐走上邪路。外交的目标被加上了意识形态的主张与对立。有的时候，这种改变了的外交目标还以蓄意策划导致关系紧张、削弱政府、破坏国家的稳定和国际均势作为自己的任务。外交官被宣传家、间谍、特务和颠覆者们所补充或取代，有些时候甚至完全由这些人充当。公共事务的传播媒介、受过训练的政治鼓动家和革命者受一些政权的雇佣去削弱或推翻另一些国家的政府，分裂它们的人民。一个人，

不管你同意尼科尔森爵士的看法与否，“广播喇叭”或“骂人”外交和外交在名词上是自相矛盾的。这种新事物在纳粹时期和冷战时期得到了补充。有时候还取代了外交官的传统活动。

另一位当代非常著名的英国外交家范斯塔特勋爵声称，最初的间谍特务、宣传和颠覆活动通常都与使馆无关，使馆倒经常是这些活动的受害者。范斯塔特勋爵对法西斯国家亵渎外交惯例的做法持特别批评态度。当前，追随这种目标，无论是出于意识形态的考虑，还是出于在国际竞技场上使用国力的要求，与其说是劝导政府实现和解，还不如说它引诱或强迫其他国家人民起来诋毁他们自己的国家和国家机关、诋毁他们自己的领袖。这一发展阶段给20世纪中期的外交留下了不幸的和倒退的印记。

第五个引起外交变化的主要原因发源于在国际关系上出现的一个更为“民主的”概念。以往，涉外事务往往托付给从一小部分出类拔萃分子中选拔出来的人去完成，由他们去推行国家政府制定的政策。在民主制国家里，从理论上说，政治领袖要努力代表人民的意志，政策的制定亦应从国家组织的最高利益出发。到了20世纪，作为国家民主和政府间相互作用进程的一部分，人民在更自由地表达自己的观点上，在做出自己的结论上，在通过信息传播手段、群众大会、示威活动、立法机关和公民投票箱等影响谈判及影响政策的制定上，直接或间接地参加得更多了。

“民主化外交”——有时也称为“大众外交”，体现在它对处理对外关系的各代表机构影响力的上升，体现在更大的开放性上（如果不是特指正在进行的谈判的话，那至少是指在对外政策的宗旨和外交的最终目的方面），体现在多方面的审议

上，——政策声明和谈判的要点既要让人民明了，也要让自己的谈判伙伴知道。民主化外交还表现在其对决策过程的放宽，用人民的代表出任主要的谈判者，争取人民大众对政策和外交活动的支持。它集中体现在坚持人民不仅有“知道的权利”，而且享有某些“参与的权利”，或者至少有更大的“发表言论的权利”。

简言之，外交过程与其说是国家和政府的特有天地，还不如说是将外交更快地交给人民，由人民更直接地关心外交，而无需明确区分，作为政治实体之一分子的公民应当有适当知晓和发表意见的合法需要，和他个人的或集体的代表对处理外交事务的公开影响。这样，不管怎样理解，“公众”不但对外交政策和外交关系发挥从外部限制的作用，发挥使政治领导和外交官要对职务负责的作用，而且更多地参与进去。

就美国来说，最后一个变化的主要原因是以它在第二次世界大战以后上升到世界头号强国的地位和它承担对世界范围的利益和世界领导权的责任而引起的。作为国际权力的中心，美国发现它自己在世界每一个角落都以外交形式积极地参加活动，忙于应付各种各样的问题和危机。美国还成了一个几乎所有国际会议和国际组织的参加者，只要这些会议和组织不只是限于苏联集团内的，或只限于所有不结盟国家和具有某些有地域性限制的。结果是使得美国外交关系极大地扩大和复杂了。

这些新情况已经使外交实践发生了根本的变化。这种变化不仅表现在政府间相互交往的数量上，而且也表现在外交工作的质量上，不仅表现在程度上，而且表现在种类上。在

那些较为重要的变化中，除了刚刚萌发的多边外交，除了对政策和谈判结果更大的公开性，利用讲坛和技术结合的多边外交大大增加，以及扩大外交参与者的范围，把最高级官员和出色的技术专家队伍包括进去，也是重要的变化。不用说，这种外交的后果和与此有关的变化也成了一大堆新的问题。

现代的外交官必需做好随时处理包括几乎人类生活各个方面问题的准备。因为每一个当代现存的事物都具有一些国际性的方面。对当代外交这方面的系统考察将会是有意义的，也将会使大量的分析更有根据。即使考察一些最为突出的、数量大的因素方面时也是如此。比如，外交使团的人数和规模、这些使团与外交部的信件往来、外交文件的产生、会议的次数和对条约的加入，所有这些扩充的程度是令人惊愕的。

举例来说，1800年时，美国仅与5个国家保持外交关系，到1900年时发展到41个，第二次世界大战时，这个数字增加到65个左右。从这时起，美国与外国建交的数目成倍地增长。到20世纪70年代初期，这一数字超过了130个。此外，美国还采用了一些特殊的方法去对付与华盛顿没有固定外交关系的新生国家和其他一些国家。比如，美国在中华人民共和国设联络处。这个使团除了自己的任务外，还必须替联合国和其他国际机构担负一些代表性和观察性的使命。尽管自1930年以来，美国的领事团在数量上已经有所减少，但仍然保持在300个左右。因此在所有这些使领馆都在谈判的情况下，估计目前美国外交和领事代表使命大概由450个驻外使团行使着，除这些使团、领馆外，又有穿梭往来于地球上的

数10个的经济特使、军事特使、总统特使和其他的"特别"使团扩充。

其他主要大国在外交上的情况也与此类似。但是许多较小的国家则无法提供这样的财力和人力去管理这种相对来说庞大的外交程序。如果135个独立国家的外交官被互派到对方的首都，如果他们每一个国家都派出使团前往15个国际组织的话，合计起来所需要的遍及全球的外交机构将会超过两万个。

通讯联络方面的先进技术使外交部门和驻外使团间大大增加了的外交事务交往变得顺利了。在早期的美国外交中，这些交往通常都由信使或邮件传递。现在这些往来还可由包括电报、电传打字、无线电通讯仪器、无线电台、编制和破译密码的机器、信使和传统的外交邮袋服务这样一些复杂的设备去处理。1965年美国国务院宣布建立一个以电子计算机为主体的终端系统，以处理国务院往来于世界各地的电报。国务院操作的总机为美洲大陆及海外的电话、电报和无线电呼叫提供服务，使华盛顿能和它最偏远的前哨基地保持直接的联系。

当今外交通讯联络的业务量是巨大的。每年国务院都要为它自己和为与它有联系的机关处理数以百万份的信件，这里面包括数千份的外交照会，10万份以上的公文电报急件和成千上万份发给美驻外外交官的指令，另外还包括150万份电报，大概每天4,000份。迪安·腊斯克曾报告说，在他出任国务卿的8年中，大概有210万份电报，或者说每年有25万份以上的电报是由他一人经手签发的。这里头还没有包括他所负责的国际开发署、和平队和其他行政机关的信件。

国务院外事活动的扩展还表现在它的各种各样的文件数量上。到1970年时，部一级文件的总厚度已达到了35.75万立方英尺的纪录。在这庞大的数字里，约有16.7万立方英尺厚的文件是属于国务院和它的海外机关的，剩下的则由国家档案局留下仔细加工和保存，这种状况的转变一般说来产生于30年代末。标志这种增长的是第二次世界大战以后，部一级签发的文件数量仅在一年时间里就增加为大约1,250立方英尺。目前这种增长的速度变得更快了。此外，自19世纪60年代中期开始，国务院已经出版了250多卷题为《美国对外关系》的外交文件。开始的时候是每年编订一卷，但近年来却以每年编订8—18卷的速度前进。这些文件，按计划平均每卷为1,000页，相当每10年里要系统地印刷10万页左右的文件，此外还要有政策声明、新闻稿、专题研究和其他出版物。

国际条约的增多进一步证明了对外关系活动的扩大。有4,834份这样的条约是由国际联盟在1920—1945年这25年的时间里经过谈判和注册而产生的，平均每年达到195份。这个数字在战后的头20年内增长到大约7,500份，相当于每年375份，发表在联合国出版的530多卷的《条约集》中。

多年来，美利坚合众国已经成为一个条约和协议不断增多的缔约国。美国在19世纪初平均每年缔约还不足2份。然而自1939年以来，这个数字一跃为几乎每年190份。有一年，这个数字几乎达到了每天出一份新条约或新协议的高峰。这些条约与协议所包含的内容也同样地随着各国政府的国际利益范畴的扩大而扩大了。这些内容包括：以往未曾涉及到的大量的文化、人道、经济、科学、社会和技术上的事务。

其他国家的经验与美国相似。每个条约或协议的最后完成都要用数周，甚至数月，有时还要用多年的时间才完成其政策的制定、授权、谈判、对最终产品的设计和通过。各国际机构成打的决议和决定更能说明这一点。这种做法的扩展使得膳斯克提出了"1945年以来国际法的爆炸"一说，也使另一位国际法专家得出这一结论，即第二次世界大战后出现的国际法要比在此以前人类历史上发展起来的全部国际法都要多。

伴随着当今世界极大增长的外交活动的是国务院和其他外事部门对涉外事务直接管理的加强，以至于，外交官通常被说成下降为仅是其政府的耳目、喉舌。据说，现在的外交官比起从前的外交官所拥有的处理权限和所负的制定政策的责任都少了。事实上，外交官现在比以往任何时候都要忙，他也许还能极大地影响政策的制定，不过这就要取决于他的信誉和他所处的环境了。还有一点就是国家的官僚机构——它与外交官保持着快速的联系，但并不是总能够向外交官提供一切需要的情报，而且在决定国策孰先孰后上它总是从更广的角度看问题，也更有资格决定政策——这就一定要两者在外交这一领域里更加紧密地配合行动。这一问题尽管遭到其作用在下降的职业外交人员批评，然而与其说它是一个使外交回到19世纪那段美好旧时光的主张，倒不如说它是外交官对当前处理外交事务有效贡献的程度的衡量。

许多外交事务是由各国政府或两国政府之间处理的。当代外交的一个突出的特点是国际会议的广泛流行。美国国务院的一篇报道说，"在处理外交关系中，多边外交和国际会议作为协调各国政府之间行动的手段不断地受到重视，这

也许是过去半个世纪以来最大的变化。"

美国诞生以前，多边的外交会议并不多见。会议通常只限于讨论停止战争行动、解决问题或致力于对国际法的发展。国际会议——作为一种外交手段——只是到了19世纪才被广泛地采用，就是在那时，会议也主要是双边的。总体的综合性的会议极为少见。这种情况直到19世纪末海牙会议的召开才告结束。

1900年前，美国才参加了100个国际会议——平均每年不到一个，1776年至1914年间，最为重要的国际会议有42个，美国只参加了6个。此外，美国还参加了几个美洲洲际会议——这些会议都是在1880年后举行的。这以后美国参加会议的次数不断递增。第二次世界大战以来，只要美国对会议产生兴趣，而且自己又在逻辑上为会议所接纳，每次重大的会议它均出席。目前，美国出席会议的次数平均每年达350至400次。1972年美国国务院派代表出席会议达475次，其中绝大多数是多边会议，而且会议多数是由常设的国际组织和其附属机构召开的。

英国外交家莫里斯·汉基爵士，以官方的身分就亲自参加了近500次国际会议。第一次世界大战结束时，他成为多边主义最典型的倡导者。在《会议外交》(1946)一书中，他把多边主义基本上与"新外交"等同起来。从概念上说，国际会议是外交讨论的一种形式。这种讨论在会议桌边进行，参加者在特设会议、临时会议、正式会议或国际组织各机构和所属单位召开的会议的公共论坛上互相配合，共同协商，讨论某些问题。

"议会外交"是近来一种流行的变化，有人把它比作是

"制度化的外交"。这种"议会外交"通常在一些具有公认的法律权力的永久性政治机构中进行。在这种形式下，由于全体会议常常是公开的，或至少是大家看得见的，争论常常是公开显露的，而决定的做出（一般只是在重要政治问题上）只成为形式上的投票过程。所以，许多国际会议意味着对某些特定的和持续不断的问题进行讨论。由于通常没有结束，各抒己见，所以人们常常就那些表面上重要的政治问题，只进行公式化的投票表决而已。这种议会外交在19世纪还不常见，但是目前这种外交在联合国、美洲国家组织和其他近75个有美国参加的多边公共国际组织中，屡见不鲜。

许多这类的会议在现存的组织机构中不仅为磋商和谈判提供了议题，而且为非正式的，有时是非官方的外交活动提供了场所和设备。人们可以在走廊和咖啡厅里进行接触。一些主要的国际组织的中心，如联合国、北大西洋公约组织和欧洲共同体已成为许多一般传统外交活动的主要场所。这些场所对一些小国尤其有用，因为小国在派遣胜任的使团和提供使馆设施中有困难，所以就不派人代表本国常驻别国首都。但是，在某种情况下，有时大国的某些重要的双边谈判也在这些"中立"的会址里进行。1948年柏林封锁的解决就是一例。

迪安·腊斯克说过，作为国务卿，每年联大刚开始，他都要在纽约花两三个星期与别国外长进行高级的外交磋商。他总结说，这种磋商"使世界各国外长产生了一种协作的精神"。因为，很多类似的、直接的传统外交都由职业外交人员在这种会址里进行，所以这些地方已成为多边和双边外交的主要双重中心。

一些分析家，特别是象哈罗德·尼科尔森爵士和范西塔特勋爵这样一些职业的外交家，把会议外交当作"推理的谬误"进行批判，说它既不是真正的议会主义，又不是真正的外交。原美国外交官查理·W·塞耶对"投票式外交"表示伤心，同时认为议会外交缺乏"现实性"。但他表示承认，议会外交"尽管奇特，但它确是一种外交"。汉斯·摩根索教授坚决反对把它作为一种外交手段，把真正的谈判与他所说的"多数人决定的恶习"等同起来。

另一方面，腊斯克作为支持国际制度化、机构化的代表曾指出，十几个国际性组织，它们各自的永久性机构代表了"参加会议的"各国政府，应该扩大"现代外交新的重大领域。"1972年联合国共有133个成员国。联大每次会议要考虑大约100个议题。他说，这就意味着每届联大的全体会议共要投表决票13.3万张，它们与美国有某种利害关系。因为，许多国家的外交部跟不上联合国的繁杂议程，又无经费以迅速通报应付，所以有20%以上的投票建立在本国政府训令的基础上，他对此是会感到吃惊的。

具有相当重要性的是被称为"多边外交"的发展。这个名字有几个意思。原先它指的是现存国际组织的会址。这些地方，在多边会议召开前成了就一些次要问题而举行的双边磋商和会谈的可供选择和不令人注目的场所。甚至连某些与某个国际组织作用有关的问题也可以在这些可选择的讲坛上提出，如联大或安理会，或是也可把问题呈交给两个或两个以上具有同等法律地位和权利的国际组织。只要把程序发展、规章制度的作用或者是非重要问题的政策上的联合作用考虑在内，那些法律和权限的问题通常就迎刃而解。不然的话，就要

通过外交来首先决定一个可信赖的或能为接受的基本场所。

一旦问题涉及到重要的政治和安全、国际冲突和国际危机时，现有的可供选择的外交机构的有效性可能就会出现严重的缺陷。有时为了解决某个主要问题，一些次要问题会随之出现，如采纳哪个会议场所或采取什么外交程序。有时候，这些次要问题也一样难于解决。如果事关重大，涉及国家的重大利益，那么各国政府自然会致力于选择一个最有可能实现自己目标的会议场所。这种外交选择是多种多样的，由直接当事国政府参加的限制性谈判，有通过一个或少数几个"中立"国代表参加的场合，还有其他许多多方出席的外交会议。在某种情况下，非当事国也可能首先把问题提到某个自己感兴趣和有影响的特别机构。这种介入有时与问题或危机直接牵联某些国家的愿望背道而驰。这种第三者介入的行为被斥责为外交干涉，它使原来的问题变得更加激化。

在过去的年代里，建立了一些整套的进行谈判和维护和平的外交机构，从而提供了一大批可供随时选择的会议场所。这些场所包括国际法庭的判决，常设仲裁法院范围内的其他少数司法审判与仲裁，联合国、美洲国家组织和其他机构的多边调解，以及在合法的双方安排下做出的仲裁和调解。

这些场所都是被双方代表接受的一般性直接谈判或特设会议的补充。尽管多数分歧和冲突还是由有关国家参加的传统外交来解决，但是今天常见的一些可供选择的多边的和双边的会议机构可起有益作用，然而，尽管它们有很多可供各国选择的可能，但是至于什么是处理某个特定问题的"合适"的外交方法或程序，各国意见往往不统一。

此外，正如艾尼斯·L·小克劳德教授在一本关于多边主义的书中指出的那样，外交危机爆发使原有的外交机构的可信性变得突出。然而，集体的组织，如联合国，“不应该把自己当作一个调停的机构”。因为，要是这样，各方就必须表明立场，因而会被认为是多边的干涉。相反，它“应该鼓励和促使有争端的国家进行外交谈判”。但这不是说当外交关系紧张或断绝时，这些会议不能在某种情况下，在各国愿意在这些机构内调停的情况下，提供方便。问题是他们的可信性没有明确的保证。所以，即使是补救办法，也不能继续为各方接受。

另一种多边外交的特点是通过众多的会议组织和手段，处理某一特定的形势。当所采用的方法和通过的途径到了最大范围时，这就叫总体外交。例如，在古巴导弹危机期间，美国采取的方法是通过各方面的努力把危机的实情告诉全世界。各种方法包括，华盛顿和莫斯科两国使馆的双边交涉，肯尼迪和赫鲁晓夫间的最高级联络以及采取其他方法进行间接的联系，如与联合国秘书长的会晤、与在华盛顿美国各界代表的会晤、美洲国家组织内部的会议、总统特使与北大西洋公约组织一些国家的高级会晤以及由联合国主持的讨论。达到什么目的，运用什么方法，先走哪一步，后用哪一招，都经过周密的考虑。

新外交的另一个特点是：一方面按传统往外派常驻使团，由职业外交家参与更多的政治活动，另一方面发挥专业人员和技术专家的作用，这样，不断扩大了外交参与的范围。前面提及的“个人外交”，也是新外交的主要特点之一。国家元首、政府首脑、外交部长和其他内阁官员参加外交活

动的情况与日俱增。当外交活动具有最高的等级——就是说，当它上升到部长级的时候——我们就把它叫做"首脑外交"。尽管这种提法只是在20世纪50年代才在新闻上使用，但是它作为一种国家活动的形式，已有漫长的历史。美国从华盛顿总统时期就采用这种外交，但随着时间的推移，它包括的范围越来越广了。目前它包括：总统外交政策的制定和宣布、总统的私人通信、总统私人代表或特使的派遣，还有各国首脑访问美国、总统对别国进行参观和访问以及最高级会晤和会议。

任何首脑外交活动都有它的长处和局限性。目前，总统搞外交，想要完全摆脱公众的注意力已办不到。不过，由于人有不同的观点和不同的气质，所以总统如何运用也因人而异。尽管首脑外交可能进行得卓有成效，总统个人做的工作也可能令人满意，但是总统必须提防犯一种被前外交家乔治·凯南称作一知半解的外交错误。总统每当遇事，都应克制，避免象腊斯克所说的，把办公室里办事的脾气带到首脑会议中去。总统作为总外交家搞外交，现在已普遍地被认为是新外交另一个组成部分，其作用——尽管运用广泛、久经考验，而且有重大新闻价值——但是它并不是能解决一切国际问题的灵丹妙药或者能根治一切国际弊端的手段。

国务卿和总统一样，也要亲自参加国际会议和其他外交活动，他现在涉及的范围比第二次世界大战前要广泛得多。外交部长们不但要照例履行对付各国驻首都的大使的职责，还要率领代表团出席众多的国际性会议和国际组织的会议，他还要更频繁地穿梭于各国之间，与各国的高级官员进行磋商。

以国务卿为例，国务卿要亲自四处巡逦，参加会议。他率领代表团不仅要出席最重要的美洲会议，还要参加四国外长委员会以及其他外交会议。由于目前绝大部分国际组织召开的会议都是部长级的，所以国务卿就得定期参加这些会议，例如联大、北大西洋联盟委员会、东南亚条约组织和美洲国家磋商机构。外交部长们也定期代表本国政府出席欧洲委员会、欧洲共同体、西欧联盟和阿拉伯国家联盟的会议。

第二次世界大战前，国务卿亲自出国搞外交的情况极为少见。19世纪90年代，因为谈判的需要，有两位国务卿（约翰·W·福斯特和威廉·R·戴伊）为了完成使命，辞去了职务。第一位代表美国政府出国参加国际会议的国务卿是埃里欧·卢特。1906年他去里约热内卢参加第三届美洲会议，目的只是出席开幕仪式而不是去谈判。第一次世界大战结束时，罗伯特·兰辛作为威尔逊总统五人代表团的一员参加了巴黎和会。1928年弗兰克·B·凯洛格横渡大洋去欧洲亲自签订和平条约。科德尔·赫尔出国参加了6次谈判，其中包括1943年的莫斯科外长会议，它是战时三大国首脑会议的前奏。

更近一些的有爱德华·R·斯退丁纽斯。他任职只7个月，其中大部分时间花在谈判中。詹姆斯·F·贝尔纳斯任职562天，其中有350天用在开国际会议上。迪安·艾奇逊在4年中大约出席了25次会议和类似的谈判。约翰·福斯特·杜勒斯在6年多一点的时间里，往返56万英里，参加了50次会议谈判，史无前例。克里斯蒂安·赫特在他任职的前115天里，有80天不在华盛顿，其中包括1959年为了解决柏林问

题；在日内瓦度过的9个星期。

腊斯克，出国52次，参加了大约25次磋商、会晤和会谈，航程近60万英里，路上和谈判桌上花的时间超过了375天。他任职共8年，这些时间加起来就占了一年多。如果把在华盛顿、纽约、火鲁奴奴和美国其他地方参加类似会议的时间和为会议所作的准备和汇报工作的时间加上去，那么得出的结论必然是：当代国务卿身为无任所高级外交官，需把自己的一大部分精力用于从事外交事务，这样就使国务卿的职位和外交活动具有了新的特色。

第二次世界大战后，其他内阁成员也越来越多地从事外交活动。各位部长，特别是国防部长、商业部长和财政部长，也参加磋商和谈判——就金融、贸易、安全和其他问题进行高级会晤。例如，财政部长定期参加国际银行和货币基金会的会议，就货币问题进行谈判。国防部长陪同国务卿出席北大西洋联盟的会议以及其他一些共同防务的会议。

近些年来的另一个新特点是，越来越多的专家、专业人员和技术人员，或者作为外交使团的成员，或者作为首要谈判人员参加外交活动。在第一层身分上，他们的任务是当顾问，或者主管外交会议的从属活动，为国际会议委员会提供技术服务等等。在第二层身分上，有些人就非政治、非外交的技术问题充当主要角色。由于各国关心事务的范围日益广泛，许多问题日益专业化——如儿童福利、作物遗传方法、晶体发生学、昆虫传染、大型水坝、罪犯教育学、铅字印刷面，还有其他好多。围绕这些问题的许许多多的当代外交活动只好由专家来进行。时而出现的这种专业化问题，只有懂行的专家方能有效地解决。要满足外交的需要，在某种程度

上要让专业人员从事专业的外交活动，但是主要是要授予专家特定的外交任务。

总而言之，外交是一个生机勃勃的机构，旨在处理好各国的关系和促成各国的国内和国际的目标——不论它们是基本目标，重大利益或是具体的政策目标。外交的作用是根据事实本身，在国际社会的中心，加强团结，缩小分歧。如果把外交只当作是在充满竞争，时而敌对的环境中的一种处理关系法——而不把它作为最终目标——那么就不可能指望外交做出不平凡的事。各国政策的可谈判性和各国目标的合理性的大小直接影响外交的成功和失败。

绝大多数分析家承认，没有什么东西可以真正地代替外交。正如评论家德鲁·米德尔顿指出："外交是我们仅有的机会。"外交是为一个基本的和持续的目标服务的。由于条件和要求的不断更变，要使外交行之有效，它就需要变革。19世纪的旧外交所基于的那些条件早已不复存在了。拿亨利·A·基辛格的话说，适应那个时代的外交已被证明不适用于1918年以后的形势。要想使国际关系回到原来那种古典的格局，如果不是幻觉的话，也是不切实际的。几十年来，哈罗德·尼科尔森一直对新型的外交严加批评。但是，就是他也曾经断言："健全外交的原则是不变的，它最终必将取胜，从而平息新旧外交的过渡给世界造成的动荡。"

新情况必然要引起变化和变革，检验政治雄才的真谛并不是对这些变化和变革的笼统否决或赞许，而是在于能否把新旧外交的精华融为一体，得出更好的或者至少是最合适的结果。当然，任何时候出现的新型外交，就本身而言，也是可变的，它必将随着时间的变化而变化，不幸的是它不可

能达到十全十美的地步。

〔译自《现代外交》，美国公共政策研究协会1979年版，第54—72页。作者是美国马里兰大学政治学教授（已退休）曾任美国国务卿对外关系顾问委员会主席。〕

张雁班　译
鲁盈科　校

当代外交趋势

〔印〕 B·森

在当今的世界里，经济和政治的因素汇集在一起，并出现了有160多个国家组成的国际大家庭。这使外交制度在促进国与国之间和各国人民之间更密切的往来和友好关系方面开辟了新的领域。下列事实很清楚地说明了这一点，即每一个国家，不管是大国还是小国，都希望向尽可能多的国家首都派常驻代表；另外，许多第三世界国家都把其驻外使团的数量看作是一种地位的象征。但是，外交使团数量的激增以及不计其数的国际会议和首脑会议也产生了各种相应的问题。

外交使节的职责是在他所代表的政府和驻在国政府之间从事官方关系的活动。他被认为是他所代表的国家的喉舌。他的地位、职责、位次、特权与豁免等都在已被世界公认的1961年维也纳公约中有所规定。现已有150多个国家参加了该公约。但自从维也纳公约生效后的20年里，情况发生了许多变化，形势有了新发展，这些都需要进行研究和讨论，以便更好地理解各种问题和争议，并且根据发展了的准则和实

践使维也纳公约的各项条款得以执行。因此，有必要提出其中一些问题。

人们一定已看到，1961年的维也纳公约基本上保留了1815年的维也纳议定书中所规定的外交关系的范围和结构。其原因是基于这样一种事实，即欧洲列强在一个半世纪之前所订的法规和准则，即使在当今世界的背景下也是完全有效的。但与此同时，1961年的维也纳公约也吸收了在以后的岁月里各国在实践中逐渐形成的一些规则，这些规则完全适用于解决整个国际社会当前的各种问题。外交人员职责范围的扩大充分体现了这一点。现在，外交人员的职责不但包括传统的代表本国政府，与接受国进行谈判，而且扩展到了发展与驻在国人民的友好关系和更努力地促进派遣国及其国民的经济利益等方面。

第二次世界大战以来，外交使团活动的一个重要领域是围绕贸易和商业。但在最近20年中，其重要性明显上升，现已成为外交使节的首要职责。当第三世界国家为了求得发展，富裕国家为了保持增长率而必须进行经济合作时，这是不可避免的。一些区域性集团和小集团的出现，并公开表示其宗旨是促进经济关系清楚地说明了这一点。欧洲经济共同体的成立并在世界主要区域派驻一系列代表团，代表共同体的成员国谈判经济事务，也许就是在当代将经济问题置于国际关系首位这一明显发展趋势的最重要例证。其他一些经济集团，如：东南亚国家联盟、拉丁美洲经济体系、西非国家经济合作组织、南部非洲发展协调会议；非洲、加勒比和太平洋地区国家集团、加勒比共同体，拉丁美洲自由贸易区，南部非洲优惠贸易区和文化与技术合作机构等，虽然它们的

活动更局限于在成员国之间促进合作，也都证明了这一发展趋势。当国与国之间关系的重点逐步转向经济问题这一趋势继续发展时，外交使团的职责自然应该符合这一发展方向。今天，外交使团不但要与驻在国政府就投资机会，优惠关税或贸易进行谈判，以使本国产品进入外国市场，而且发展中国家的外交官经常直接参与为在援助项目中或之外的本国工程争取贷款的工作，他们甚至不得不参加签订合同的谈判，以获得食品供应、国防设备或技术。所有这些都说明了这一事实：每一个外交使团都需要配备相当数量的善于处理经济事务的人员，而在这一领域里进行适当培训也已成为每位外交官员的课程的一部分。

外交使团予以重视的另一重要事项是文化领域。由于这项工作通过展现本国人民的传统、理想和愿望去促进友好关系而变得特别重要。通过学者、艺术家甚至政治思想界的领袖人物的互访，大大增强了各国之间的纽带。

在使节的地位和位次方面，维也纳公约全部保留了给予大使某种特殊地位这一传统法则，而大使通常应该由一位有一定名望的人来担任。过去20多年的实践倾向表明，世界上几乎每一个国家都向其他国家，甚至是最小国家的首都派驻了大使级或同等级别的使节。英国在本世纪初仅向7个或8个国家的首都派驻了大使作为馆长，现在它在所有与之保持正常外交关系的国家都无一例外地派遣了大使级的使节。这一点似乎从这方面或那方面引起了一种新的思潮，大使在国与国之间关系中的地位已不像过去那样重要了。常驻各国首都的大使馆在数量上的剧增常常使馆长约见外交部部长级或次长级的官员都变得困难，而过去十多年中，出现了人们所

称的"首脑外交"，这好像也影响了使节的作用。例如，虽然大使的重要职责之一是就国务大事，代表本国与驻在国政府进行谈判，但具有重要性的事务的谈判往往是由国内派出一个代表团来进行的。另外，重要的政策性问题也常常通过政府领导人在首脑会晤或外长正式互访，甚至由国家元首或政府首脑互访去解决。关于外交官的另一重要职责，即报告驻在国的形势和发展情况，大家都已看到，通过国际通讯社发向各国首都的新闻和事件的报道比使节写报告要快得多。这些因素很自然地表明，至少在普通公众的眼里，大使在今天的情况下只能起到礼仪的作用。但是，这种估价似乎忽视了外交使团在官方谈判代表团抵达之前进行的大量准备工作和经常性的磋商，这些工作都是政府领导人会晤或互访能够取得有益的成果所必不可少的。再者，第一线人员持续不断地发展关系，一步一步地打下建立合作和友谊的大厦的基础，在这方面他们的作用显然是非常重要的。这一作用是临时性的会晤和交流，即使是最高级的会晤和交流所无法取代的。使节关于驻在国的情况和发展的报告仍然具有同样的重要性，虽然国际通讯社起了很大作用，因为外交部所关心的不在于新闻和事件本身，而是自己的代表从本国政府的立场出发对形势的估价。因此，大使不仅在典礼的场合，而且在事关两国之间事务的实质性问题上发挥作用，他仍然是一个主权国家官方代表，维护大使在公众中的这一形象十分重要。派遣国能否尊重其使节的建议，给予信任，使之参与决策，这一点最为重要。因为，接受国对外国使节的态度往往要考虑使节对自己的政府所能施加影响的程度。

我现在来谈一谈当今外交实践中所遇到的几个问题。第

一个问题是在外交人员的待遇、豁免和特权问题上各国的法则和实践缺乏一致性。众所周知，某些国家一些年来根据它们对"职务需要说"理论的理解，对外交官实行的豁免和特权比其他国家有更多的限制。这些限制通常表现在外交官活动和旅行范围、外交使团中行政人员及下级职员享受的豁免和特权方面。某些限制也与财务方面的特权有关，如对外交官允许免税进口的物品总额实行限制。这些趋势在签订维也纳公约时已被人们所注意到，为此，该公约明确规定，如果某些国家在执行维也纳公约时采取一些限制性的措施，那么其他国家可以对那些国家的外交官实行同样的限制措施。根据维也纳公约的这一条款，类似英国这样一些国家也认为有权以对等的方式对特权与豁免加以某种限制。结果是在西欧的某些国家和美国出现了不同的准则和标准，造成了某种混乱。那些比较优惠的标准一般适用于整个外交团，那些限制性条款用于某些国家或国家集团的代表。例如，美国最近对12个国家的外交官在国内旅行上进行限制——某些情况是根据对等的原则，而另外一些情况是根据有关使团的活动与外交人员的特权地位不符。一个国家难道不应该做些努力，根据它自己认为的一个外交官履行职责必须具备的环境条件，在外交人员的待遇、特权与豁免问题上取得某种程度的一致，这一点值得考虑。

这使我想起了两个重大的问题：保护外交人员问题和防止外交官滥用特权的地位问题。这两个问题是国与国关系中正在出现的重大情况。

外交人员的人身不可侵犯和外交使团的馆舍不可侵犯的概念是几个世纪以来完全确立和一致公认的准则之一。许多

国家在其国内立法中特别规定了对使节人身施行暴力或以其他方式损害使节的尊严和威望者的惩罚条例。当代最早的这方面的立法是18世纪初安妮女王执政时在英格兰制定的，此后许多实行普通法的国家纷纷效仿。虽然各国公认驻在国根据国际法有责任对外交代表、他们的家属和外交使团的馆舍提供保护这一原则，但外交官这一职业正日益成为一种非常危险的职业。近几年来已发生了无数次谋杀、对人身施行暴力、馆舍及交通工具被炸等案件。所有这些案件可归结为四种不同的根源：分离主义力量在某个国家袭击本国外交官；游击队袭击外国使团的馆舍和私人财产，以便给政府制造麻烦；某些个人或恐怖主义团体声称为了推进解放运动的事业而进行袭击；最后是国家组织的恐怖主义。在多数情况下，驻在国政府虽然有责任提供保护，但却几乎是无能为力的，但在一些事件中，驻在国的警察和治安部队有时纵容或者在暴力现场采取旁观的态度。1973年曾通过了一项公约，呼吁各国进行合作以防止和惩罚对外交官施行暴力和恐怖主义的罪犯，但迄今只获得约62个国家的批准。联合国大会议程上一项关于外交人员安全和防卫的议案年复一年地讨论着，但威胁外交人员生命和财产的危险并未减少。

在东西方冷战的过程中，外交人员滥用特权地位的例子层出不穷。将间谍和颠覆活动归咎于外交人员，以使他们被宣布为不受欢迎的人，随之而来的是外交官的派遣国采取报复性行动。但近年来，滥用财务特权的案例数量猛增。滥用特权的顶峰是一名女警在伦敦被从某使馆射出的枪弹击毙和使用外交邮袋企图绑架一名前部长。可以注意到，滥用财务特权的行为主要是外交人员本人的行为所致，而其他类型的

滥用特权，外交官们大概都是按国内政府的指示行事。现在人们感到有必要从国际社会的整体利益出发防止滥用特权。英国成立了一个皇家委员会以考虑对维也纳公约提一些限制性的修正案，欧洲经济共同体的外长也曾讨论过这件事。其结论是：国与国之间的关系的平衡是很微妙的，任何变更都充满着危险。

外交职责方面还有几个其他问题可以进行讨论，如兼任制度的成功或失败、外交使团的规模、外交邮袋的豁免、解放运动的派驻代表问题，等等。这些都是需要认真思索的问题。

在结束之前我想强调指出，外交体制从总体上来说是成功的，是促进国与国之间关系的主要因素。外交官这一职业在促进各国之间的合作与谅解，在人类为实现和平与稳定所做的努力中发挥了关键的作用，保持了悠久的传统。虽然外交的实践也存在着某些缺点，但对现有格局的任何重大变动都极有可能打破由那些自古希腊和罗马时期以来历史中一直存在的法规和准则所造就的平衡。

〔本文是B·森1986年9月5日在外交学院演讲的节选。作者为亚非法律协商委员会前秘书长。〕

常明玉　译

世界联邦体系与外交

〔英〕亚当·沃森

用什么东西可以代替外交呢？外交涉及到独立政府处理

它同其他政府关系所使用的方法。如果不要外交，人们就得让独立政府在没有外交对话的情况下生存，或者完全取消独立和“主权国家”。

我认为头一个选择毫无可能。它意味着世界将陷入连年的动乱和战争，犹如霍布斯所谓的自然状态，世界只好听任无政府和孤立状态。国家不得不为了自己和依靠自己而生存。它们不能与邻国缔结和平协定和条约，因为达成协定是外交的基本内容。每个国家只得单独面对侵略成性的强邻。它们不得相互进行接触，不得联合起来，结成同盟对双方进行保护。因为这些活动也都是外交的工作．即便偶而为之，也会遭到别人的指责，那些人认为，通过外交结成联盟的做法会导致本来是局部的战争与冲突的扩大化，把那些没有直接关系的国家也拖了进去。限制核武器和其他军备的协定也是不该有的，因为要达成这样的协定和在环境发生变化时维持这种协定，都需要持久的外交谈判。每个国家本可以集中力量来解决自己的防务，而无须对话和协定。在武器和通讯手段都很落后的时代，做到这一点是可能的，即便不惜代价，尤其是那些疆域不受国际事务主流影响的国家。但是在核时代，这么做或听之任之都是根本不实际的。除了防务问题外，没有任何外交接触、处于孤立状态的国家还使其公民难以组织贸易和人员及思想的交流，而这些正是文明发展所需要的。

总之，在技术高度发达的世界上，要想使拥有军备的主权国家不介入外交是不现实的。出于这一理由，那些对外交持怀疑态度的人宁可希望取消独立的国家。

那么，独立国家取消之后会发生什么呢？我们能够，或

我们应该建立一个世界政府或世界联邦吗？虽然，当前尚无迹象，但我们所知的这个由国家组成的世界今后注定要消亡吗？这方面的前景似乎是较现实的。为取代现存的或历史上几度出现的国际社会，可行的选择方案是存在的。这些方案在历史上曾起过作用，不难设想它们又会发生作用。由许多独立国家组成的世界不是唯一的现实世界。

最明显的选择是所谓的"世界政府"。它截然不同于由多个独立国组成的国家体系。"世界政府"可以有两种类型。一种是有一个中心、一个单一的统治当局，它的建立和维护都凭借具有绝对优势的军事力量。另一种是由世上所有重要的国家自愿组合成一个系统，这些国家把其部分独立权委托给代表和管理它们全体的中央决策机构。这种结合越是出于自愿，其组合形式越趋于联邦制，即组成部分具有更大的自治权。

由单一权威领导和由强大军队做后盾的"世界政府"在历史上曾经相当成功，如罗马帝国和中华帝国在其世界范围内的统治。它们既没有民主制度，也没有脱离权。在武装力量支持下，皇帝通过官僚机构进行统治，只有与之竞争的军队指挥官才可能向他挑战。臣民的作用不是去选择其统治者，而是服从他的统治。然而，在英明的政府统治下，人民是满意的。那里没有自由，但十分幸运的是有和平与秩序。有人认为，这就是个人自由可能得以发展的条件。吉本得出结论说：在英明的安托尼斯统治下的罗马帝国是人类所知的最幸福时期。另外有人认为，中华帝国的鼎盛时代也是如此。在中世纪的无政府时期，丹特在《君主论》一书中鼓吹在整个基督教地区建立单一的王国，它能够保证和平和法治。它能够

保证但不一定就会永远保证和平和法治。在这样的王国中，如果政府是压迫性的，每个人将只能默默忍受。

今天这种“世界政府”无疑是可以想象得到的。举个例子来看，假如苏维埃的权威扩大到苏联和当前的“社会主义联邦”以外，而覆盖整个世界。这种全球性霸权无须导致正式的吞并；它可以给属国留下独立的影子和不超过最高权威所规定范围的一定程度的地方自治权。这样一个“世界政府”可以带来以自由为代价的和平和秩序。有些持不同观点的人认为，在新的“世界政府”巩固之后，在其统治下个人所得到的自由不一定就比在现存国家内少。单一的“世界政府”是靠独裁方式来维持其统治的。在一个拥有众多语言、民族、文化和信仰的世界上，每个民族或其他群体只要有可能都倾向于坚持它们各自的政治同一性。尽管历史记载和当日新闻都提供了大量表明这种倾向的实例，有些思想家，甚至历史学家，还是否认这是天生固有的。他们认为，一旦通过武力建立起“大一统”的帝国，人们会愿意接受它的。但是有铁的证据表明，如果不继续使用武力来维持帝国完整的话，它马上就会发生分裂。共产主义世界就是一个绝妙的例子。列宁和其他共产党人认为，国家间的争执和分歧是先前那些社会制度所造成的，他们设想掌权的共产党将会进行合作。然而，多中心的倾向和中苏争端说明，这个假设是不现实的。如果“世界政府”使用武力不许各个民族或群体恢复其独立性，它们中的多数仍会试图这么做。如果“世界政府”允许这种事情发生，我们将看到的又是五颜六色的独立国家，它们之间的外交又变得不可缺少了。

西方多数主张搞“世界政府”的人想建立的不是一个凭借

武力统治整个地球的独裁政府，而是由世界各国政府和人民（或更具体地说，就是这个体系中的所有国家）自愿实行的主权融合，从而结成一个世界联邦。这种联合的形成和保持靠全民的赞成。在历史上，那些把其基本决策权交给一个中央政府，愿意"汇合它们主权"的独立群体有三个特点：第一，它们已经具有很多的一致性。第二，在许多已知的例子中，它们的产生是由于旧帝国崩溃后形成了很不方便的小碎片，因此它们走到一起组成"一个更完善的联合体"。第三，它们是在外界的压力下被迫这么做的，"为了不被分别吊死而宁可吊在一起"。北美13块殖民地组成美利坚合众国的情况就属此类。如果西欧各国要组成单一的欧洲邦联政府，那也是属于这一类。

如果，不具备以上三个特点，是否可能自愿结成世界政府呢？过去不曾发生的事情并不意味着今后不会发生。那些主张世界联邦的人指出，如今整个人类是一个相互依存的社会，其程度高于酷爱独立的各类群体所意识到的。他们还强调我们大家都生活在同一个"地球飞船"上。而且，在"核子和饥荒"时代，独立和绝对的主权就象帆船和石弩一样过时了。据说，整个人类正面临着共同危险和共同问题的困扰，如果我们不是联合起来去对付它们的话，它们很可能导致我们人种的灭亡。核破坏、污染、人口爆炸、能源和原材料日益匮乏、涨价所带来的危险，就象当年美洲殖民地面临的危险一样可怕。另外有些人则认为，世界联邦主义者夸大了具有多样性的人类正在变成一个社会的趋势和人类所面临危险的程度。然而就是这些人也不得不承认世界是在朝这个方向发展，由人类分裂而成的不同群体越来越需要相互依存，威

胁我们全体的危险越来越严重。既然采取政治措施的第一步是承认，那么具有重大意义的是人们已经大体一致地同意应该把人类所面临的危险作为问题，采取国际性政治努力去解决。虽然大家同意问题需要解决（或者已经，或者在不远的将来），对于是否用世界联邦方式来解决，还存在两个疑问：是否需要采取如此激烈的步骤处理这些问题？是否这样一个步骤会带来比它解决的问题更严重的问题？

如果，我们想依靠人们的赞同，而不是依靠一个新罗马帝国或中华帝国的强制来解决这些紧迫问题，那么是否需要的疑问就可以理解成：我们是否能够使所有或绝大多数国家采取"国家间"联合行动来解决这些问题，而把如何行动的决定权，当然还有剩余的主权留给国际社会每个成员国？或者说，是否所有国家必须首先同意为此目的"汇合它们主权"于一个世界政府，然后由世界政府来决定处理那些世界性问题的措施和实施其决定？

如果，我们看一下国际事务的现状，我们会发现头一个选择方法正在试行中。独立国家广泛地寻求大家能够同意的领域，采取联合行动，解决共同的问题（也就是说，采取相类似的政策）。的确，这种探索正是整个20世纪的特点，尽管它遭到种种挫折。随着相互依存性的发展和独立行动可能性的减少，世界上较大、较稳定的国家都越来越敏锐地意识到合作的必要性。所以，它们越来越愿意把决策责任托付给由它们委派和领导的代表所组成的国际组织。这些国际组织成为它们之间外交对话的一个组成部分。只要这些准则得到遵守，各国将常常会先行保证它们接受由这些国际组织做出的决定。于是，它们同意增加指导国际社会成员国行为的行

动准则和规定，换句话说，丰富国际法规定的内容。

当然制定航海公约的必要性已为人们承认达数百年之久，如今制定邮政公约和民用航空公约也是理所当然的。国际经济生活要受货币和关税协议的调整，这些协议最初是由非共产党的主要工业国制定的，后来共产党国家也同这些协议发生了关系。虽然，不时有人违背这些协议，但是这些协议形成的罗网一步步地收紧了对所有国家行动自由的限制，其中一些协议被视为国际法的组成部分，另一些是具有更强法律约束力的合同。在防止污染和环境保护问题上，独立政府同意接受由多数兄弟国家集体做出的决定，即便它们不喜欢其中某些条款，它们还是照样执行，因为这么做会带来相应的好处。

在象石油和军备控制这样更敏感的、更具有政治色彩的技术领域内，国际协议也正在谈判之中。至于那些纯粹政治性的问题，如国家的边界，对新生国家的国际承认，总之，所有那些看来十分严重、有可能导致战争的问题，都无疑是难以解决的（有时因为它们看起来不象是人类面临的共同问题）。它们属于另一范畴，需要分别讨论。

人类相互依存性增长所造成的问题和所谓的“世界社会的产生”使人们日益明白：在这些问题面前，人类具有同一性，大家必须采取共同的政治行动去解决它们。针对日益增多的重大的政治与技术问题，各国之间正在自由地展开集体谈判以达成国际协议，因为许多问题对地球上人类的未来是生死攸关的。这些协议要求其签字国根据规定在今后交出一部分行动自由权，以便联合行动同威胁作斗争。这是世界上主要国家已在探索的前进道路。

我们强调指出：这条前进道路就是外交途径。这是十分有趣的演化，因为外交谈判的范围扩大了，国际事务发展的方向趋于形成更有组织性的国家社会。丰富的集体新经验日益扩大了原有的国际政治概念(及其使用的语汇)。任何一个上述各类协议都要求每个国家把其决定权的一部分委托给技术上合格的国际当局或某个国家组织，在这个组织内，它可能常常处于少数地位。但是，重要的是记住，这种权力委托的决定本身就是由独立国家作出的。一个国家可以取消它的权力委托和重新行使它的决定权。在象核试验这样敏感的领域里，诸如法国或中国这样的大国可能完全拒绝公约。正如在欧洲共同体这样的小组织内，个别国家拒绝接受在其认为关系重大的问题上做出的对其不利的决定。在这类国际组织中做出决定的专家可能是技术专家，而不是外交官，但他们以外交人员身分行事。他们作为其国家的代表参与决策和投票，他们根据政府的指示行动，他们是政府的使节，政府可以随时召回他们。所以，他们的发言和决定、他们政府对其行动的认可，都是现代集体外交的一部分。以这种方式参加政府间长期对话和谈判的政府特使在地位上截然不同于选择产生的议员，议员不是接受政府指示的代理人，而是责任者，根据其自己判断，根据其政党的判断投票。简单地说，立法部门的监督作用是限制行政部门，而国际会议的作用是使一批行政当局达成一致意见。

随着政府越来越多地通过国际组织而投身于集体外交，它们不再把这些机构视为对决定性的双边谈判程序的补充。外交的运转方式象过去一样发生了变化，但它仍象先前一样富有外交色彩。在实践中，所有这些集体性谈判表现为国家

间的多边对话，并辅以个别政府间的直接双边外交。在这方面，双边外交的作用基本上是使犹豫不定的国家的顾虑得到其他国家的理解，从而找出说服和调整的方法，使犹豫的国家也能加入集体外交。

随着这些讨论从技术问题转向政治问题，独立国家间的自愿合作变得更困难了，愿意"汇合主权"者寥寥无几。在重大政治问题上，特别是在那些与和平和战争有关的问题上，现代外交主要采取两条渠道。一条是通过多方面的双边外交，一批国家时常经由其常驻大使进行私下里的相互磋商，为在专门会议上就某些问题进行多边谈判做准备。另一条是通过联合国及其相关机构。此外欲讨论的是用什么东西可以取代当前的系统，所以不去探讨第一条渠道，对它只指出一点：在一些特别棘手的问题上，主要国家，特别是共产党国家，认为专门会议更有效，比联合国泛泛的公开辩论更可能出成果，尤其配合以同时进行的私下磋商，会产生内聚力。最近的例子如撤出印度支那的谈判、讨论和平与安全问题和欧洲均衡裁军问题的两个主要会议。人们公认，如今设立的联合国"用途有限"，超出其限度，还是采用传统的国家谈判形式更有效。

尽管如此，在处理国家关系方面，联合国仍是一项有重大意义的革新。它是最重要的国际组织，因为它不是一个专门的，而是普遍的、全球性的国家联盟，尤其是它的宪章赋予它处理政治问题的权力。它和它的前身国际联盟是迈向建立具有世界规模的国际权威的第一步，其目的不仅是依章办事的安全机构。这些全面性组织下属各种一般性的和专门性的机构，因此它们可以去制定和研究全球性目标，并且比起

单独的双边交流，能获得更多国家和人民对这些目标的支持。这些机构有时还能凭人类的真正良知去办事。这样的组织虽然在程序上有些象议会，但它不是一个世界立法机构，更不是一个世界政府。严格地说，它是外交特使聚会的固定场所，事实上也正是如此，那些使节代表了国际社会中几乎所有的独立国家。不少人对联合国和国际联盟感到疑惑、失望和提不公正的批评，这是因为它们指望联合国和国际联盟成为另一种样子。前美国驻联合国大使安德鲁·杨简明扼要地指出："联合国一方面无意成为世界性的立法机构，或成为对世界各国做出评判的法庭；另一方面它也无力这么做。它是个外交讲坛。真正的外交就是寻求共同目标和避免战争的对话术。"它不拥有发布和执行命令的行政权威，要由有关国家来决定如何贯彻联合国大会的建议和安理会的决定，后者虽然罕见，但理论上具有强制性。联合国还是个世界性讲坛，各国都可以派使节就某个问题宣讲其观点和决定，甚至那些本来无人理睬的小国，也能如此。

联合国大会的目的是保证普遍性，而不是有效性。它赋予各国代表同样的代表权。大多数国家人口少，影响小，因此大会上的多数往往并不能代表世界舆论或世界权力。与立法机构不同，与联合国安理会也不同，大会只能向各国提出建议。除了各国政府交纳的那些钱外，它无法控制税收和钱财。然而，它尽管没有多大影响，没有多大实力，但它确实已经以某种方式对政府的行动或多或少地加以控制，就象是国家咨询委员会的所作所为。通过公开辩论和投票，国家集体对个别成员行使全方位影响是件新事，至少是新事物的萌芽。它是外交上的一个创新，而不是脱离外交，它也是国家

对话术的创新。联合国大会一个主要的建设性作用是为职业外交官提供固定的、长期的、例行的会议场所，他们可以在私下里较量实力和影响，而不顾及会议厅里公开辩论所表现的形式上的平等。会议厅则向大批弱国提供了与其实力不相当的发言权。整个联合国的作用也差不多如此。外交部长，甚至政府首脑的偶然参加增加了利用在中立地点进行谨慎对话的机会。

集体外交的发展和国家承担义务的增加，使我们不可能把独立国家和共同赞助下的世界秩序看作是两个相互排斥的概念，尽管事实上承担义务的增加就限制了国家的行动自由。相反，从完全无政府的国际体系到联邦制或霸权性的世界政府之间存在一条很宽的过渡区，前者可以有双边外交和国家结盟，但没有集体组织，后者则不容许独立国家。从这个理论角度来看待国际社会，国家的主权和独立是永远存在的，但从“无政府”一端到世界政府一端，它们受到越来越大的限制而逐渐减小。赫德利·布尔在《无政府社会》一书中描述了当前形势，即国家仍是独立的，但受到许多限制和约束。在一定程度上，这些限制是集体外交的结果。而真正的约束却是原来就有的，并非因为集体外交，成员国的基本独立就是凭借这种约束，具体说这种约束即大国间的平衡，它防止任何一方取得霸权。只有在国际社会的现结构——因大规模的毁灭而不是越南危机或能源危机——崩溃之后，国务活动家们才会同意建立真正联邦式的，而不是霸权式的世界政府，特别是那种很可能会做出于其不利的决定的政府。如果均势被突然打破，一个超级大国取得行使世界霸权的地位，那么它便会为它的统治披上联邦的外衣，或者同意由联

合国批准和巩固它的控制，以便赋予新的霸权主义现实集体的合法性。无论在何种情况下，真正的独立将连同真正的外交都不存在了。然而，从理论上讲，在这种变化结局与当前体系之间有一个开阔的区域，在这个区域内，国家的行动自由受到外交谈判越来越多的限制。

多数国务活动家，特别是大国的国务活动家认为，目前外交基本上可以解决由人类相互依存增加所带来的问题和由威胁我们的危险所造成的问题。也就是说，主权国家可以通过协议的谈判，采取共同行动去解决它们。只要各国政府坚持这一意见，或至少认为这种国家体系的危险性和毛病比把主权放弃给世界政府小，它们就会继续在目前的基础上发挥作用。可是看来很可能，随着相互依存性的增长和核战争的威胁越来越可怕，大国将比过去更愿意合作，更尊重别人的愿望。

那么，是否一定需要建立世界联邦，才能解决由相互依存性发展所带来的问题。换句话问，是否没有这个联邦就不成呢？回答是，至今还无法证明这一点。我们认为联合国大会和其他国际组织虽然充满各种严重缺陷，但却反映了人们开始以新的方式看待国际事务，它不久将改变国家之间的关系，改变外交对话的特点。

世界联邦是否是处理人类事务的可行方法，或者是否会造成一些更严重的问题，这些问题属于行政学的范畴，而不是外交学范畴，因为它们涉及政府的运转和控制。为了使世界各国同意融合成联邦，广泛的外交谈判肯定是必要的，但是外交对话一旦结束，独立国家也就不复存在。

技术迅速发展的压力和对正义观念的改变，迫切要求国

际实践做出相应变化，为了有秩序地、和平地进行调整，最有希望的办法是展拓国家间外交对话的范畴，改进它的机制和技术(这一点已经发生了)，而不是寻求某种完全不同的世界政治体系来取代外交对话和独立国家。在我们研究了外交机制在过去和今天是如何发挥作用之后，我们就可能看到改进的方向，找到途径去改变国家对国家体系的要求，改变国家为达到其要求所采取的方法。

〔译自《外交——国家间的对话》，梅休因公司，1982年版，第23—31页。〕

熊志勇　译

多　边　外　交

〔荷〕纳西蒙特·席尔瓦

目前，必须把双边外交与多边外交区别开。当今时代，极少的争端仅影响两个国家间的关系；如果这种争端具有确实重要的意义，它必将自动地推演到多边外交。由于它对国际社会的广泛影响，两个主要大国代表之间接触的结果，对世界上大多数国家来说，具有至关重要的利害关系。

多边外交的思想是与国际会议的概念联系在一起的。然而，国际会议最重要的表现形式是联合国大会。各种各样的联合国组织机构——联合国专门机构，重要的地区性组织以及它所有的机构都是进行多边外交的场所。

过去，是在战争结束后的年代中，先前的交战各方被迫参加和会之时，多边外交方才出现。在这种时刻，外交呈现

出一种集体的形式。但是，这是例外的，并且仅仅是暂时的。1648年威斯特伐利亚和约以及1815年的维也纳会议就是这种外交的现成实例。

到了19世纪，一些国家开始感到有必要通过相互间的讨论来解决共同的法律、经济及其技术方面的问题；在许多事例中，它们认识到了建立永久性组织来处理上述问题的便利。这样，在邮电、铁路、对商标的保护以及专利权等领域内建立起了最初的组织。

虽然多边外交的概念带有政治含义，但是人们非常深切地感觉到真实地存在于技术和科学的领域之中的所有国家的利益所在。有关气象、民航、海运、公共卫生、各种形式的社会援助，邮电、无线电波的分布等等，以及数不清的其他问题，只有通过多国参与的合作才能令人满意地得以解决。

但是，在第二次世界大战后的那个时期，高级多边会议才真正地显示出了这种多边外交在解决世界问题中的巨大作用。这些成功的大部分原因，要归于空中运输的巨大进步。它首先使得国家元首和政府首脑们能够短期离开他们的国家。由希特勒、墨索里尼，张伯伦和达拉第参加的慕尼黑会议，确实提供了一个重要的战前例子。而由主要同盟国的首脑在开罗、德黑兰、莫斯科和雅尔塔举行的会议，则是去缔造战后的世界。

多边外交或是受那些由政治或经济纽带联系在一起的国家之间的信息交流的影响，或是受国际会议的方式的影响。在多边场合的信息交流已在各个领域内进行。美洲国家协商体系提供了在政治领域的重要范例。当危机出现于南美大

陆，产生了承认一个事实上的政府的问题时，美洲各国政府为了同时予以承认的目的，不止一次地采取了多边性的行动。他们作为一个整体而行动，然而却是通过各自单独的决议。

但是，人们强烈地感到有信息交流必要的是关系到不同国家的卫生条件的问题。由世界卫生组织对来自世界各地的资料进行收集和分析。与此类似，各国相互交换有关该国牲畜、农作物、森林资源状况的情报（如联合国粮农组织）。在气象领域，多边协作对于精确的天气预报也是绝对必要的（如世界气象组织）。

多边外交正象它在庞大的国际组织中所实践的那样，与传统外交有着实质性的不同。辩论是在公开的气氛中进行的，同时为广大公众所了解。演讲的才能，对于一个好的外交官来说，曾被认为是必不可少的；在此种新的外交形式中，它再度被视为是极端重要的。但是，传统外交在解决国际组织中出现的问题方面，依然是一个重要的因素。在国际组织中，甚至在联合国幕后磋商所谓的秘密外交，仍与公开辩论并行不悖地进行着。

不断发展的多边外交已在促使传统意义上的双边外交日趋衰落。因为，无庸置疑，纯粹的双边外交再也不能胜任试图解决一系列与当今国际关系密切联系的问题的责任。

多边外交给其自身带来了新的发展：不仅建立了派往国际组织的外交使团，这是与那些派往特定政府的使团性质不同的外交使团；而且，为适应这种情形有必要对国际外交法进行修订。这种调节的结果是——1975年《维也纳关于国家

在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》。派往国际组织的代表团，主要常驻纽约、日内瓦和维也纳。在主要地区性组织的总部驻有专门的代表团，比如华盛顿(美洲国家组织)或者布鲁塞尔(欧洲共同体)。

〔译自《国际公法百科全书》第九卷，第80—82页，北荷兰出版公司，阿姆斯特丹，1986年版。〕

赵永平　译

王　民　校

公　共　外　交

〔荷〕纳西蒙特·席尔瓦

公共外交是秘密外交的相对物。即使有人能举出过去的象黎塞留的“小册子”那样的例子，公共外交从第一次世界大战时起才开始在国际关系中起重要的作用。双方的人民预期行将到来的辉煌的胜利，以某种热忱接受了这场战争。然而，在遭到此后随之而来的战争带来的全部痛苦之后，人民开始在秘密外交上寻找替罪羊。这种趋势从威尔逊提出十四点方案开始，变得更为强而有力。威尔逊提出，未来除了“公开的和平盟约公开缔结”外，不应有其他。“外交应该永远公开地，并在公众的监督之下进行。”在十四点方案之后，是四项原则、四个目标和五点计划。所有这些非常含混不清。伍德罗·威尔逊的崇高理想不能忽视，然而正象事件很快证实的那样，理想与实际现实之间存在着一条巨大的鸿沟。在凡尔赛，面对着各国不可调和的利益和许多对于威尔

逊在他的十四点方案中所提及的原则的迥然不同的观点，威尔逊不得不回复到秘密外交上来；他与克莱蒙梭、劳合·乔治、奥兰多在密室里举行了150次之多的会议。事实上，威尔逊提出了一个对外交来讲，是灾难性的观念。

弗莱彻法律外交学院在教学中使用的提法是，“公共外交”一词用以：

> “所指的是超出传统外交范围以外的一个方面的国际关系，其中包括政府对他国公众舆论的培植；在政府范围以外，一个国家的各种集团和利益与另一国家的各种集团和利益之间的相互影响；那些从事信息交流工作的人们相互之间的信息交流……；以及上述这些行为对于制订政策和处理对外事务所产生的效果。”

根据这个定义，公共外交一词不包括有关一个政府对他本国的公众舆论所提及的对外政策的消息，而只有当这一消息是针对别国的公众舆论时，才包括在公共外交的范畴之内；同时这种消息未必一定要政府机构作为它的信息提供者，它也可由民间组织予以披露，诸如：通过宗教的或种族的（少数民族的）压力集团，以及通过商业组织或民间个人的方式。

公共外交能够在向世界公众舆论澄清某一个政府的目的方面，起重要而有益的作用。问题在于，一个政府能够在不歪曲事实的情况下影响公众舆论的程度。不幸的是，那些受托发表消息的人们，惯于大肆吹捧国家的领导人物，这是一个容易引起强烈政治反响的做法。非常审慎地运用公共外交的必要性不能被否认，尤其是在严肃地考虑一个国家的对外

政策的主要目标时，更是如此。

〔译自《国际公法百科全书》第9卷，北荷兰出版公司，阿姆斯特丹，1986年版，第82页。〕

赵永平　译

王　民　校

首　脑　外　交

〔美〕埃尔默·普利希科

新外交的一个方面包括由政治首脑们参与的个人外交。当外交超出部长级而达到最高一级时，就被认为是首脑外交了。与一些观点相反，首脑外交并非本世纪的独创；它作为国家实践的一种形式，与历史同样的古老——也许是最古老的外交进程。

首脑外交的起源还不清楚——也许最初起源于原始部落酋长之间最早期的互访和谈判——这当然是可以理解的。从最初有文字记载的历史中，人们得知早在公元前2353年中国的尧帝就接见过邻邦的特使。所罗门国王与四周邻国结过盟并款待过来访的示巴女王。许多世纪以来在位的君主和其他政治领导人一直以个人身分从事外交活动，诸如任命密使，到国外进行正式访问，谈判政治的和王朝的协定等。例如，大约公元前1280年埃及国王拉美西斯二世和赫梯王哈吐舒尔举行谈判，缔结了最早的条约，条约的原文保存至今。该条约不仅规定了建立同盟，而且规定了君主之间平等互惠以及相互引渡逃亡者。

外交史中充满了关于皇帝、国王、君主、教会领袖和当代的总统、首相及独裁者的个人外交的实例。人们不仅能回想起亚历山大大帝、凯撒·朱利叶斯、克娄巴特拉、查理曼、腓特烈大帝和拿破仑的丰功伟绩，而且还记得梅迪奇君主、红衣主教黎塞留、塔列朗公爵、卡瑟尔累子爵、梅特涅宰相以及俾斯麦首相的外交。还有一些具体的国际建议也不容忽视，如红衣主教沃尔西关于维护欧洲和平和保卫基督徒、反对土耳其人的计划；亨利四世关于建立欧洲基督教联盟的所谓宏伟计划；凯瑟琳大帝18世纪末叶的武装中立（美国也曾谋求加入）；19世纪由俄国沙皇亚历山大发起的神圣同盟。

在现代，由于当代国家体系的兴起，特别是由于民主政府的发展，在位君王和其他国家元首在对外关系中的直接作用日趋削弱。他们越来越依赖于他们的政府首脑和内阁部长们，当然也依赖于他们的外交官。首脑外交在一些方面衰落了，但并没有完全消失。尽管自第一次世界大战以来它有过重大的复兴，但因此便认为首脑外交是20世纪特有的现象则是对历史的误解。当代的发展只不过是表现于：新的名义，运用日益增多，形式经过提炼更新，以及通过新闻媒介在公众观念中的普及化。

虽然"首脑外交"的实践也许和有文字记载的历史一样古老，但"首脑外交"这个具有它现在这种内涵的用语却是20世纪的产物。人们普遍地认为温斯顿·丘吉尔，这位善于撰用许多恰当用词的人在1953年春（继斯大林去世之后）第一次使用"首脑"这个词。当时，他呼吁召开一个"在最高的级别上"的主要西方国家领导人和苏联领导人会议。在下院对外

政策演说中，他提出这一建议时也使用了"首脑"这个词。事实上，早在1943年这个词就被使用过。当第二次世界大战时期的第二次魁北克会议结束时，在罗斯福总统和丘吉尔首相的联合声明中宣称由于合众国和联合王国的武装力量将联合起来从地球的几个方向共同反对轴心国，所以把他们在作战目标和方法上的一致"保持在指导战争的首脑一级"是"必不可少的"。这种用词所清楚强调的是政治级别，而不止是具体场合或外交方式而已。

1955年东西方政府首脑日内瓦会议时新闻媒介开始采用这一被迪安·艾奇逊称作"不幸被丘吉尔先生相中的妙语"。此后多年内，虽然这一字眼日益频繁地反复出现在报刊上，但它一般是指东西方大国密谈。后来，它也被用于国家领导人出访其他国家，他们之间的通信往来，甚至被用于外交部长们个人的国际活动。

对首脑外交价值的混乱和争论，其来源在于对它的含义和运用有不同认识。这些不同认识涉及其级别、场合和功能。例如，有些人认为首脑外交适用于一切在位君主、总统、首相和外长的政治上层。多数人则将它严格限定在只是国家元首和政府首脑。但在外交技巧上却又各持异议。譬如，迪安·腊斯克能容许最高访问，但不能接受最高级国际会商；迪安·艾奇逊同意首脑外交解决第二次世界大战期间盟国的军事计划，但不同意就政治问题进行总统一级的谈判。一些人强调这种高级外交场合的特别地位，认为它仅适用于首脑一级的会晤和会议；其他人则认为它仅指会议而不指会晤，或仅指牵涉两个以上大国，涉及其总统同任何一个重要共产党领袖的会晤，或只涉及美国和苏联领导人的会晤。少数

人甚至将它仅限于首脑一级处理危机。

就高层级别而言，“首脑”这个词一般指行政首长，包括国家元首与政治首脑，但在某些特定情况下也可以包括某些级别高于部长的其他官员。例如：假定艾森豪威尔1958年2月提出的关于法律明文规定增设两名副总统，其中一名将任“海外事务第一国务卿”的建议被采纳，那么他的超内阁个人参与外交事务将被看作是“次高级”外交。依此类推，还可以有“准高级”外交，包括依法当选的副总统正式出国访问或旅行，当选总统的政策声明和国外旅行，前总统受现任总统委任的外交或礼仪性活动，由王储进行的正式出国访问和谈判，以及出席一个由象苏维埃部长会议主席这样的官员们出席的国际会议或签署的一项条约等。

就其基本的应用而言，尽管“首脑会议”起初在50年代仅指国际会商，而且至今一些人仍喜欢用它指东、西方会谈和大国会议；但它也同样适用于国家元首和政府首脑在对外关系中的个人行为的所有方面。所以，从广义的解释来看，美国的首脑外交包括总统参与对外政策的制定和实施的所有方面。这种外交包括由总统制定和发表政策，并使之规范化；总统通过信件、电报、电话和热线与其他国家领导人的个人通讯；总统任命成百名特使，作为他的个人代表在最高一级与别国政府打交道；接待对美国进行正式或非正式访问的外国领导人；为参加礼仪大事、协商和谈判而进行的出国周游或短途旅行；总统参加在美国或在外国召开的国际会议。

正如人类的其他制度一样，首脑级外交并非尽善尽美，但也非一无是处。虽然它有很大潜力，但必须视合理抉择与

可能的风险来加以权衡。各种分析揭示出它同时凝聚着优点、风险与不利。

以下几点是大家公认可代表首脑外交的主要潜在优点：

1. 最高级领导人能够做到亲自彼此熟识。他们可以面对面地相互认识，可以阐明其国家利益、对外政策、外交策略甚至国内困难。他们可以消除恐惧，减少误解和避免做出错误估计。他们还可创造类乎化学反应的神秘的人际关系，并建立一种友好的气氛，这可为更大的信任和合作、消除分歧和达成牢固的协议铺平道路。不过，专栏作家沃尔特·李普曼警告说，虽然达到彼此熟识的行动是可取的，但首脑外交不应该自动膨胀成为正式的首脑会晤。

2. 良好的国家领导人之间关系可以促进正式的国家关系。在友好国家和盟国间，最高级的有益的联系可以增强领导人之间彼此敬重，并发展相互谅解以及在并行不悖的政策中发展合作的愿望，促进在双边和多边事务中共同进步。同样可以说，在敌对的关系方面，对那些可谈判的事务可以澄清各自的立场，谈判的范围以及可能妥协的限度。这种个人关系的结果还有助于其他级别的外交，促进官方交流与谈判。

3. 首脑级领导人有机会将国家的和国际的注意力集中在所选定的重大问题上。如果处理得当，在某种程度上，还可用其他外交场合达到同样目的；但是，当这类事务提到首脑一级时则不可避免地会把政府的考虑集中到这些问题上。它们逐渐深入到政府各行政部门，并优先于日常事务，受到特殊的推动和对待。

4. 当总统个人从事外交事务时，他所处理的事情便将

国内舞台与国际舞台结合起来。普通外交官，有时还有外交部长，一般都默默无闻地工作并避开公众的注意。这样，他们所处理的问题便只被看作是主权实体的关系的问题。他们不能违反官方的政策，作为外交代表和谈判者他们无须直接考虑他们所尝试的结果在美国的政治接受力如何，这是政治领导人的任务。总统外交对国内负有责任；他必须指导外交官在国外的行动，或是在白宫和国务院安排可靠的代理人为他处理事务。他必须交替地接过外交官的衣钵。在某种意义上，他这样做会更容易些，也更有效。总统这种能把国内同国际两方面联系起来的优点，对于制定政策和进行讨价还价的谈判较之对首脑外交范畴的某些其它方面更为重要。但问题涉及目标、政策、妥协和承担义务时，这一由于将国际与国内融为一体而产生的优点则可能具有生死攸关的意义。

5。当总统参与首脑外交时，外国领导人可以确信他们是在同美国政府的权力和责任中心打交道。在行使主要的行政决策权时，他不是一个替身或仅只是外交政策机构的应声虫。因此，外国政府的领导人也就更情愿使自己的建议和观点同总统的建议和观点相投。正如英国外交官汉基勋爵所说，总统对于了解国内政治压力和紧迫感，了解国民对国际妥协和国际义务接受的程度，以及了解公众和国会是否能一致起来支持外交的成果，较之普通外交官，甚至外交部长都处于更有利的地位。外国领导人还认识到，甚至在更局部的具体问题上，总统也能更好地解释和掌握国家的全面要求、目标和战略。

6。在首脑一级可以迅速地和直接地做出决定。也就是说，除去正式条约和其他要求须通过立法行动来承担义务

外，不用间接地通过代表机构或有待斟酌。它也无须听候指令，因为在讨论中总统的发言本身就具有最大的权威性。因而他有可能比在其他级别上更迅速、更有效地同外国领导人打交道。可以避免外交渠道的拖延和曲折，可以很快取得相互谅解，国际争端问题也处理得快。职业外交官韦尔斯·塞耶承认，在首脑会议上，几个小时就能解决问题，而大使们按政府指令行事则可能要数周才能达到目的。这里一个主要的原因就是领导人往往能断定别国政府为达到谅解愿意走多远为限，并利用这一认识来做出决定，而无须通过复杂的官僚机构去判断。

7．首脑级外交往往能够产生对重大问题基本原则的广泛协议，或制定方案以发起某项外交行动，或消除分歧，从而为在其他外交场合进行最后决定性的谈判铺平道路。如果，完全在较低的级别上处理这些事务就不大可能取得这种进展。这是总统在第二次世界大战期间的经验，也是70年代同中华人民共和国关系正常化以及处理限制战略核武器的经验。总之，首脑外交的实际价值并不在于取代其他外交级别的私下讨论，而在于它使处理办法变得顺当起来。

8．从另一方面来看，在传统或部长级外交形成的僵局，可以通过首脑外交迅速加以解决。在僵局出现时，可以通过更广泛的考虑开辟新的途径，或者做出必要的政策转变，以同谈判的对方相协调。温斯顿·丘吉尔首相在提到第二次世界大战期间他同罗斯福总统的个人外交时声称，那些同美国政府在较低级别上的不可克服的分歧"往往通过顶层直接交涉，几小时内就解决了。"

9．首脑外交就其性质而言一般总是公众注意的中心。

只有象第二次世界大战期间，为保护参与者的人身安全，保密是绝对必要的；或是象尼克松总统1972年北京谈判前的那种谈判形势，机密才被看作是关键性的。当人们希望作公开的或世界范围的宣传时，首脑外交一般来说总是比普通外交官所进行的这种活动更能吸引起广泛的公众关注。如果总统想引起全球注意，以使人民将政策同其结果联系起来，使世界舆论对打开某一问题的僵局产生影响，或是使他自己的形象生辉，那么，某种类型的首脑外交便可为他提供达到这些目的的现成手段。

10．首脑的参与自动地赋予外交事件以特殊重要性，无论是对外政策声明、通信往来或是首脑访问和商讨，还是会议；这只是因为总统职位的权威影响到它们。与此同时，由于总统亲自介入，可以增强其形象，但这通常需要他获得成功，而成功并无一定把握。成功是很难估量的，总统的威望在于人们心中的想象，这二者都是主观决定的。尽管有时人们会错把名气当作威望，但总统参与某种类型的首脑外交的确有助于人们对他的认可与支持，这种认可与支持又可用来提高总统在国内和国际的地位。

尽管首脑外交这一政治进程仍被许多人认为是新奇的和异乎寻常的，但它却同有文字记载的历史一样古老。在美国，总统亲自参与外交始于共和国建立之时。在20世纪，特别是第二次世界大战以来，这一进程一直在扩大和加速发展。因而现在可以说首脑外交的时代已经到来。先进的运输和通信设施使世界领导人有可能在任何他认为适当和有利的时候将外交关系提级到亲自处理。但这样做时，总统在制定

程序性政策和实质性政策方面，就不可避免地要在什么是理想的和什么是现实的这二者的尖锐对立中难定取舍，有些事情无论其原因何在，看上去总那么可取，而另外一些事情却因为它们可行、必要和有利而总有人要为之辩护。

首脑访问、会晤和其他涉及总统的交往现在已属司空见惯。首脑外交反映出当今世界关系的复杂和国际政治的活力，还反映出一种通常普遍存在，而且还不知不觉加剧了的，要把参与外交的工作升格的诱惑；它反映了有一种日益增长的倾向，要在政治领域的最高级别上把责任和行动融为一体。因此，总统无疑将会继续采用个人外交；如果不形成习惯，至少也会大量地进行。但是总统将同往常一样，从他个人的个性和信念出发，而对首脑外交的热心程度有所不同，对各种具体类型的总统外交也有不同偏好。

许多人抱有天真和错误的想法，认为首脑外交产生了国家间关系的新时期。然而，甚至最热心的倡导者也告诫人们：要提防几点有制约性的局限。因为在国际政治结构中首脑外交只不过是一种指导外交事务的技巧——这是一种推进政策和实现目标的方法——无论它多么有用和令人满意，也决不能允许它本身成为压倒一切的目的。一些人还担心它会无限提高外交级别，期望过分膨胀，满足于夸张或幻想，而且企图用以增进总统个人的形象和威信。

〔本文译自《头号外交家》，普雷格出版社，1986年版，第10—15页，第457—460页，第486—487页。〕

周启朋　译

戴树乔　校

三、外交谈判

外交，就其狭义的解释就是通过谈判处理国际关系。外交谈判在外交进程中不是孤立的，它受各国军事、经济力量对比、文化传统以及国际政治格局的制约。谈判的先决条件是国家主权平等，谈判的决定性因素是谈判双方提出什么建议作为谈判的基础。旧式外交谈判强调讨价还价，以实利主义为中心，以己方获利为标准。在当代外交谈判实践中，各国逐渐采取现实主义态度，强调谈判不仅要从本国利益出发，而且要考虑对方的合法权益。在双方利益冲突的情况下，通过谈判寻求双方都可接受的解决办法是达成协议的途径。谈判者的策略与技巧对谈判的结局有重要影响。谈判技巧不是某种一成不变的模式，在许多方面它取决于国家政策的实质和活力。一个出色的谈判者要具有灵活性、耐心和必胜的信念，同时又要与对手取得谅解、合作，增加信任感。

卓有成效的谈判

[美] 弗雷德·查尔斯·艾克勒

当谈判各方对某一交易感兴趣时，彼此期望不一。他们不能只靠自己的努力得到各自想得到的东西，只能通过相互授予来获得。最显见的例子是物品交换与现金购买。再

如，与此相类似，一国飞机为飞越别国领空需要缔结商航协定，这种商航协定目的就是进行交易。在关税问题上相互做出让步的协议也是如此。

然而，事实上，大多数谈判既有完全相同的利益，也有彼此互补性利益。当欧洲六国最初筹建欧洲经济共同体的时候，他们既有希望在关税上彼此做出让步的互补性利益，同时也有共同利益，即建立一个联合的大欧洲市场。美苏关于禁止核试验条约，在延缓对方发展新式武器方面，使各自互补性利益得以满足，而在争取防止放射性物质泄露不断增加和阻止核扩散等方面的共同利益，也得到了实现。至于在完全相同的利益与互补性利益之间，哪种利益起主导作用，则取决于如何确定协议的目的。

双方或多方将冲突利益与共同利益联系起来的做法不仅构成国际关系的经纬，也构成人类社会的经纬。它把个人、集团和政府每时每刻都卷了进来，但只有当我们把它称之为一种特殊现象时，我们才意识到这一点。就象莫里哀笔下的儒尔丹先生，有一天他突然发现，自己40年来一直在讲"散文"。虽然，"讨价还价"这个词有时被十分广泛地引用着，但是，迄今为止，似乎还没有一个现成的词语来表述拥有冲突利益和共同利益的各方相互作用的种种表现，无论这种作用是昭然若揭，还是心照不宣。

狭义上的"谈判"是指一种方法，它既有别于心照不宣的讨价还价，也不同于其他控制冲突的行为。本文中的谈判就是这么一种方法。在谈判中，有关各方为了在促成某一交易，或为在利益冲突的情况下实现共同利益的问题上达成协议，提出各类公开建议。这些建议不但常常涉及协议内容，

而且也涉及将要讨论的议题，甚至还涉及应当共同遵守的基本原则及基本技术和法律上的事宜。正是这种明确建议的对立特点使谈判(这里所指意义上的)不同于心照不宣的讨价还价和其他类型的冲突行为。除了这种对立行动之外，谈判各方还采取其他行动来巩固自己地位，削弱对手，或在别的方面影响谈判结果……

国家间的关系是处在时时变化之中，而这种变化只有部分是谈判带来的结果。由于一些国家单方面采取行动或心照不宣地讨价还价，使别的国家政府经常修正各自的设想和对他国的态度。军事上和技术上的发展、经济力量的增减以及国内政局的变化，不断导致国家之间冲突利益和共同利益的重新调整。而且，不管外交官们是否进行了谈判，这种调整必将发生。

至于何时需要谈判，何时采取心照不宣的讨价还价，或进行不甚明确的对抗，对建立国际关系更能发挥作用，这并无一定之规。在某些情况下，谈判显然是不能可有可无的。而在其他一些情况下，谈判却可要可不要。还有一些情况，不通过谈判，问题会解决得更好。

若要建立复杂的协作关系，谈判是必不可少的，如制定联合作战计划，或是英国试图加入共同市场等(与此相比较，譬如象牙海岸加入联合国一事，并不需要进行重大的谈判)。对于大多数交易，谈判是必要的。例如，交换战俘，为彼此领事馆的设施拨款。对于涉及现金补偿的交易，如石油产地使用费，或空军基地的租金等，谈判同样必要。当然，为建立正式的国际机构，和在任何必须缔结公开的协定的情况下，谈判也是必不可少的，如和约的签定或联盟系统的形

成。

另一方面，某些义务的形成是通过非常微妙的方式，任何明确的建议都可能使其受到破坏。譬如，朝鲜战争中相互遵守的限制就是这么一种安排(如不袭击通往南北朝鲜的运输线)。谈判无助于这类安排，或许还会破坏它们。正是这种默契性谅解的不稳定特点使这类限制更为稳定。原因是，双方都不愿把问题挑明，不愿接近讨价还价的限度，以免整个局面不可收拾。那种明确进行交易的谈判很可能带来新的要价，和招致更多的歧义和争执。如果双方从不讨论，也从不明确地拍板定案，也就不会发生这些问题。更何况，当前方将士正在流血牺牲的时候，以制定作战规则和限制为目的，或就阻止后方支援问题进行的谈判就有可能与国内舆论相抵触，这也许还会削弱军队作战的意志和决心。

与此相类似，如果两国人民有很深的仇隙，彼此的政府基于公众反对的考虑，也许不会坐下来谈判，但是有可能通过心照不宣的讨价还价做出某些互利的安排，譬如，约旦与以色列的关系就是一例。

在军备控制和裁军领域，我们对大型和正式的国际会议习以为常，但不通过谈判，重大的谅解有时也能达成。正式谈判事实上使彼此协调军备政策更加困难，因为它不可避免地招致政治纠纷，以及声誉和法律惯例方面的问题。

即使如此，谈判在以下几个方面还是起着重要作用。如，明确形成在国际关系中的转折点；促进或至少是澄清由于心照不宣的讨价还价或其他方法导致的变化；处理国与国之间在调整关系中存在的细微差异，而这是相互断然施加潜在力量所不能搞清的。

虽然，任何新的基于明确协议的国际关系的建立需要谈判，但是，明确的协定通常只是谈判的部分结果。谈判有可能以其他许多方式改变双方地位和他们的相互关系。谈判结果可包括诸如谈判双方默契的谅解、分歧的澄清、国家目标的调整、对第三方(包括同盟国、国内集团或国际舆论)新的承诺，乃至宣传作用等。这些结果的许多方面，在重要性上或许超过了所能达成的明确协议。甚至协议本身在具体化程度方面以及尚未解决的分歧的多少方面也各不相同。

共同体精神

为某一共同事业而紧密相连的国家，有时会形成一种高度协作的谈判风格。它就象政府内部的委员会的决策过程，而不象政府与政府之间通常那种讨价还价的模式。譬如，二战期间，英美之间的合作，特别是罗斯福与邱吉尔之间最高级会谈，就是以这种方式进行的。近年来，欧洲共同体所创造的更紧密的联合，始终在促进着这一协作风格。在六个会员国之间及在共同体机构内部进行谈判时，谈判人员常常被提醒要遵照“共同体精神”行事。

追溯到1950年，当让·莫内主持成立“煤钢共同体”谈判的时候，他告诫与会者要从“共同体精神”出发来理解他们的任务。他希望他们要着眼于共同的利益，而不要只顾就矛盾的利益进行交易；要最大限度地发挥共同承担义务的优势，而不要只就各自的得失进行交换。他反对一方为在某一问题上取得某种利益而在另一个毫不相干的问题上做出让步的妥协做法。他认为通过相互捧场或者意见不尽相同的情况下所达成的一揽子协定，不利于采取富于建设性的合作，以实现

共同的目标。莫内主持了最初的几次会议，在这些会议上，"煤钢共同体"的原则在没有逐字逐句记录的情况下，第一次得以讨论。与会者不得把自己的观点，或以往会议上的声明强加给别人。这有助于形成一致观点。它是以共同承担义务的单一想法为基础，而不是以相互妥协为基础。这种会议程序被证明是成功的，它与那种认为局部性协议也应当坚持的惯例截然相反。

以"共同体精神"进行谈判的风格是独立国家成功实现一体化的一项必要条件，但只有这一条件是不够的。所以应具备其他条件，诸如，成立跨国界的利益集团，放弃剧烈冲突的目标，以及保留那些对成员国十分重要，并被超国家机构所承担的特殊机制。共同的外部敌人也可鼓励一体化。

有助于维护"共同体精神"的是每一成员国对互利互惠的兴趣。当几个国家致力于某一长期的共同事业时，每个政府都需要其伙伴国家将来能相互合作，并有赖于它们的良好愿望。这使得人们可能把今天的慷慨举动视为树立明天的信任感。这也使谈判者可以放心地原则接受协议，而把协议细节交由专家和技术人员去处理(只要所有参与者 对协 议具有同样的认识)。"共同体精神"使谈判人员可 以抛 开一些对不太友好国家看来很有必要的、相当严格的交往规则。例如：极为强调议程细节；反对部分修正协议，一对一的相互让步以及在谈判用语上强求平等。相反，谈判重点应明确放在共同目标上。谈判时还应消除重大的隐匿动机，以及发言者要从毫无意义的冗词赘语中解脱出来。而这些冗词赘语在东西方会议或联大会议上早已使各会员国习以为常。

建议的作用

建议在谈判各方缔结协定过程中起着至关重要的作用。的确，在谈判桌上，对峙、修正乃至最终接受建议，有时会是“谈判”的全部内容。甚至从本书所主张的广义上看，明确的建议仍是“谈判”的一个重要特点。因为，它使之与心照不宣的讨价还价区别开来。毫无疑问，如果要缔结一个明确的协定，首先须有至少是一项明确的建议提出。

然而，建议不是谈判的全部内容。它倒象是反映私下里更为实质性进展的表面标志。同样应当指出的是，政府拟提建议，部分或完全是为了制造某种副作用，如：扩大宣传，保持接触，消除暴力行为，或是达到其他与协议无关痛痒的类似目的。这里我们不去讨论这些副作用，以便能集中了解政府如何利用建议来获得有利于自己的协议内容。

从表面上看，建议总是表现为一种提案，它提出了那些声称可以给予对方的有利的内容。但是，事实上，建议通常只有在会谈最后阶段才意味着是一种提案。即便在这种情况下，只有谈判各方信守交往规则，即提案被接受后不应撤回，建议才具有约束力。与商业谈判不同，一国政府总是能够收回其已接受的提案，即使有时候要以损害交易信誉为代价。

当你参与国际谈判时，你的许多建议并不作为提案。这些建议的作用而是在于影响你的对手，致使他做出更利于你而与他起初的希望相反的事来，或者反过来说，致使他将接受你更多的要求。换句话说，你的建议要么成为你最终提案的开路先锋，要么激发你的对手提出有利于你的提案来。

你的建议必须能改变对手的设想。它们必须使对手相信，你将坚持某项要求。除此之外，它们还必须使对方感到他需要通过满足你似乎不可减少的要求才能达成协议。为此，你的建议应该从你的对手那里获取两方面成果；一是你的建议应改变他对你最低估计的设想；二是你的建议应改变他对他自己的最低估计。正如前面所表明的，第一个改变将有助于带来第二个改变。如果你的对手改变了他对你意欲实现目标的设想，那么他也可能改变他对自己力图获取目标的想法。

例如，早在1963年的禁止核试验大会上，若西方国家坚持设立3个以上的现场监督点，这也许改变了赫鲁晓夫对西方大国有可能接受的、禁止地下核试验最低监督方案的期望。如果，他急于缔结一项条约，这或许能帮助他改变想法，接受部分限制地下核试验条约。

为使对手对谈判保持兴趣，外交官常使自己的建议具有灵活性。在许多西方外交官眼里，采取这种灵活性的显见目的，部分是出于这样一种担心，即假如立场太强硬，对手或许会突然作出不予缔结任何协定的选择。而另一个原因，是他们觉得，灵活的建议是进行谈判的正确途径。

如果，对方外交官想展示他们在尽力促使你就范，并以此来证实其勇气的话，那么这种灵活策略等于自动认输。只要你向他们提供一系列选择方案，尤其当这些选择还可不断变化的时候，他们自己或他们的政府就不会满足于他们只达到其限度。这就是何以人们警告西方人在与俄国人谈判时，不要抛出许多不同的建议来。然而，一项不同的建议或许常常帮助与苏缔结令人满意的协定来。例如，西方建议部分禁

止核试验就是一例。

但是，如果对手出于国内压力而要达成一项协议，并展示其自身的灵活性，那么你的灵活性就可能被利用来加快协议的缔结。你可以通过为他提供许多选择而诱使他接受你建议中的某一项内容。

不动声色的讨价行动也许会给本来以灵活方式进行的谈判增加份量。因为，只要不动声色的行动没有成为谈判的明确主题，那对手通常就搞不清它到底有多大灵活性，或它是否是固定不变的。当政治家们因受到国内舆论和传统的束缚不得不采取灵活姿态时，他们可以采用不动声色的行动，但无须在建议中提及它们，这样他们会从中受益。与之相反，僵硬的明确建议有可能使对手产生敌意，并导致其中断谈判。而不动声色的行动却会为对手所包容。因为，他们不知道，这种缺乏灵活性的做法到底是有意的，还是无意的。

这种不动声色行动的作用，也许帮助了1963年古巴导弹危机的解决。许多观察家们认为，真正驱使赫鲁晓夫撤回导弹的原因，是他所获得的有关美国军事准备的情报。美国的准备表明，一场针对古巴导弹基地的空袭迫在眉睫。由于这种威胁心照不宣（至多能从赫鲁晓夫和肯尼迪的公开信中做出推断），使得赫鲁晓夫搞不清这一不动声色的行动会如何强硬或有多大灵活性。所以，这一行动使美国让苏联撤走导弹的重大要求（当然这一点是公开的）变得极其强硬。相比之下，所有其他的公开主张（既包括苏联，也包括美国），都过于富有弹性，以致这些主张没有发生什么作用。

在商议某一提案时，持强硬姿态同持灵活态度一样，都是一种审慎的策略。它的作用是使对手以为，你的提案与你

所预计的最低目标相差无几，或是在任何情况下，你总是强烈期望你的提案被对方接受，而且不会再做出更多的让步。有一种表示强硬的方法——虽然不总是奏效，那就是重复。共产党国家的外交官从不厌烦一遍又一遍地申诉同一立场。而西方外交官通常则是尽可能换用新的论据和采取小小变动来表明强硬立场。兴许是出于对公众关注的考虑，他们觉得完全重申同一提案会使其处于不利境地。只有当声明一项指导性原则时，西方外交官才会为其老调重弹而心安理得。譬如，坚持必要的核查裁军措施和坚持西方人有权进入柏林。

但是，人们不总是为了压制对手才有意识地选择采取强硬姿态的策略。谈判者之所以采取强硬立场和不断重复自己的要求，很可能仅仅因为其政府无法再提供给他们新的指示了。

出色的谈判专家

根据17和18世纪外交手册，一名出色的外交官应当头脑敏捷，有极大的耐心；知道该如何掩饰自己，但又不被斥为骗子；不轻信别人，却能使别人相信自己；谦逊而不武断；能吸引他人，而又不屈服于他人；拥有足够金钱和一位美貌妻子，而却又对富贵和女人无动于衷。

用华丽的词藻描绘谈判者的素质容易，而要在现实生活中区分平庸和出色的谈判者却很难。人们不能仅通过寻问一位谈判者如何准确地了解其政府意图来评价他。因为，如果他洞悉政府意图，那么，他所获得的成果只能归功于目标的微小或有利的条件，而不能归功于他个人的谈判技巧。人们也不能仅仅根据他与对手相比，得多 失少 而 确认 他是成功

的。因为，谈判者的根本任务就是要改变对得失的估价。

人们判断一位谈判人员的优劣，往往是把他所取得的成果和他若采取其他行动所应取得的成果加以比较。然而，做这样的比较，人们就应该区分哪些过失是因为谈判，哪些过失是因为对形势预测和外交政策制定所造成的。同时，人们还必须考虑到国内舆论对谈判人员本可以做出的选择的限制和束缚。即便一名出色的谈判家能够引导和加强国内的支持，他也不可能完全摆脱这些限制和束缚。

国际会议的结局，有时似乎要受到军事力量对比、经济因素以及其他超出谈判人员控制的力量的制约。譬如，乔治·凯南论证苏联在东欧设置军事力量和武装部队进驻满洲，不是战时莫斯科、德黑兰和雅尔塔三次会议导致的结局，而是二战最后阶段的军事行动造成的。因为，当时西方民主国家未能抢先进驻这些地区。人们肯定会同意凯南的观点，因为这些会议提出的选择范围很有限。但是，人们又会提出质疑，这个抉择的范围实际上有多大，是否这些谈判者心安理得地自己给自己划定了框框。

譬如，让我们假设伊朗和朝鲜处于相反的局势。在这种局势下，伊朗被分割为共产主义的北方和追随西方的南方，而朝鲜则统一在一个亲西方的政府之下。倘若今天的局势是这样的，我们或许会觉得，西方民主国家不会制止俄国人留驻伊朗北部（这毕竟是俄国人先占的地盘），而对朝鲜，西方却有更多的机会维持其统一和友好。显而易见，俄国人很晚才加人对日作战，而且朝鲜比伊朗更容易使美国军事力量介入。

对于许多用来说明谈判者如何才算尽善尽美的颂辞，与

其抛弃不用，倒不如加以修正。一名出色的谈判人员应该注重现实，这不错，但这并不意味着他要接受取决于实力对比的结局，而无须努力去重新探求"对 比"中 对 自己 有利的因素。他不应安于现状，他的现实主义应表现为承认对手和自己对问题的估计常常是漂浮不定的；承认问题的解决不取决于上帝，而取决于他和他的对手；承认强者有强者的谈判方法，而弱者也有弱者的谈判方法。

一名出色的谈判人员还应具有灵活性。这不意味他无需有强硬立场，而是要能够既利用强硬的，也利用灵活的提案。他应当在策略上具有灵活性，能够识别何时有必要遵循交往规则，何时不必遵循。他必须辨清形势，什么时候千万不能施行威胁，而在另外一些情况下，采取威慑，乃至恐吓却又十分必要。但必须懂得，什么时候可以迁就对方的异想天开，什么时候又需置若罔闻。他必须时而不在乎在宣传上的损失，时而又把宣传作为谈判的唯一目的。除了激发其政府与其国民取得新的一致意见外，他还必须时时准备顺应国内的舆论。

一名出色的谈判人员应当具备耐心，这当然不是绝对地为了在日内瓦会议期间，一坐就是几个月，聆听对手老调重弹和他自己重弹老调，而是应耐着性子致力于似乎已失去的目标。因为，这样做，他可以渐渐地改变对手的观点和希图。他应当耐心地生活在冲突和不安之中，即便谈判已经失败，或更确切地讲，因为他的谈判失败了，他也要感到自己会胜利的。总而言之，他必须保持必胜的信心。

〔本文译自埃尔默·普利斯科主编的《现代外交》，第364—372页。

原文出处为《国家如何进行谈判》，纽约：普雷格出版公司，1967年版，第3—6页，第118—21页，第193—96页，第253—55页。）

谷小平　译

熊志勇　校

外交谈判

〔日〕坂野正高

外交谈判同律师业务的异同

无论是当外交官，还是做律师，都要做一些进行辩论和谋求达成某种妥协的工作。外交官也要懂得些法律常识，律师也需有些谈判能力。此外，这两种职业还都需通达世情。

然而，律师业务所活动的舞台，是判定合法与非法、区别正义与邪恶的法庭。大家知道，法庭是以警察和监狱为其后盾，具有强制力做为保证的。律师在解决一件法律案件时，是根据业已颁布了的法律条文办事。在外交舞台上的活动就不一样了，国际法也仅仅是外交世界中一部分活动的表现形式，况且国际法在调整国际关系时不具有强制力。应该说外交官的任务不是分清正义与邪恶的区别，而是把调整国家之间存在的对立的利害关系作为目标。

外交谈判与商业谈判的比较

尼科尔森在他的《外交学》一书中认为，标准的外交要具有盎格鲁·撒克逊人的传统色彩。在外交谈判中要施展商人

的本能，用经商贸易的手段去进行外交谈判。他说："做为一名外交官，同牧师、诚笃的信徒和法律家相去甚远。老练的外交官不仅要精通人情事故，并且经常要有一颗满怀狐疑的心，从不肯轻信他人。"尼科尔森认为，谈判技术在本质上说是"商人的艺术"。进行外交谈判，需有商人应该具有的基本功，"不仅要有克制、公道、精细、守信和妥协的能耐。有时还要有故弄玄虚、摆迷魂阵、故意制造声势以便遮掩在冷不防时来一个进攻"。

其实，严格说来，外交谈判和商业谈判绝非尽然相同。

法国研究外交问题的著名学者J·B·杜洛塞洛在他的著作中认为，外交谈判和商业谈判虽有类似之处，从本质上说来，两者都是以讨价还价作为基础。一方要求尽量多得到一些，另一方也是如此。其后双方的立场逐渐地缩小，以致达成妥协。

但是，外交谈判与商业谈判，毕竟在一些基本方面有所不同。外交谈判不是单纯为买卖成交而进行讨价还价的商务活动。从事外交谈判还要注意到许多问题，例如要考虑整个国际环境问题、国家的切实安全保障问题以及大众的心理状况等许多因素。尤其是涉及到居民利益的领土问题，当地居民的愿望与意向起着特别重要的作用。

塞耶也有相类似的见解。他认为，在一定意义上讲，外交谈判同商业谈判在本质上没有太大的区别。一个善于讨价还价的商业企业家，可以被看作是一名能干的外交家。但是，两者不同之处表现在以下几个方面：

商业谈判以契约法为准绳，商业合同的执行可以指望日后根据法院判决所产生的强制力。国际贸易中产生的合同，

如果出现了执行上的争议，可由双方共同委托的贸易仲裁机构解决。但是在外交上，日后要在照顾双方利益平衡的基础上不断协调，保证协议贯彻执行却没有强制力作保证。商业谈判成交后，商人可以大讲他得到了怎样的成功。外交官在外交谈判中，总是不肯承认自己的一方在外交上占了多大便宜，相反，总是向他的对手经常表白自己的一方牺牲了多少代价。

商人可以任意挑选哪一家作为自己进行交易的对方。而对于外交官来说，难以由自己一方来决定由哪一家做为谈判对手，因为对方掌握政治权力的中心势力，是由该一方的具体情况决定的。有时还有这种情况发生，往日是密切来往的友好国家的政府，今天竟是隔阂很深的不友好国家的政府。

商人对成交与否，一般说比较随便。外交谈判则多所慎重。练达的外交官不轻易出口说“不”，而是经常说“大概会……”，或者说容日后再议。总之，不“砰”的一下，把门关闭。

在一定意义上说，外交谈判很难说有最后的结束。即便通过谈判签署了国际条约，也很难说就算了结，也很可能日后在条约执行上发生争执。此外，以后修改条约还会有谈判，也可能发生条约的废除和失效的情况。

日本的石射猪太郎在《外交官一生》的回忆录中说，一个圆滑外交官可能把外交谈判与商业谈判比做一回事。“在国际间，外交是以实利主义为中心，国际间处理问题，都是要以获取一定的利益为目标，否则还有什么外交可言。外交和商业一样，都是挖空心思去捞取利润（正值），避免损失（负值）。

"商业上为多挣一个小钱，唯利是图，尽力寻找商业机会。还要经常根据市场动态、购买力大小以及行情涨落等情况，不断调整价格高低。有时因奇货可居，高价售出。有时又因货物滞销而减价销售，以收薄利多销之效。

"外交上也有相类似情况。处理外交问题，究竟采取什么样的方式方法才是有利的，这就要考虑本国的国力、对方国家的状况以及国际政治的大局，而不能去主观蛮干。妥协的结果或是对半分，或是三七开，总之不能做亏本生意，至于如何取得妥协、恰到好处，那就要看外交机构的活动了。"

正常外交渠道的谈判

通常，外交谈判有两个渠道，一是外交部长在其国内和对方国家驻外使馆馆长之间进行谈判。另一个是外交部长通过本国驻外使馆馆长，同驻在国外交部之间进行谈判。谈判的发起通常是通过本国驻外使馆与对方外交部进行交涉。

以上两种渠道应该说都有利有弊。外交部长日常公务繁忙，无暇去和对方谈判。通过驻外使馆馆长同对方国家谈判，时间上较比充裕，对谈判有利。不过，从另一方面讲，如果由外交部长同外国使馆馆长之间谈判，那么可以避免因通讯联络上的时间障碍，也避免外交电报被人截悉。

外交部长和外国使馆馆长举行谈判时，也要再通过本国驻对方国家使馆馆长，通报自己一方在谈判所提出要求的准确措词。同样，对方国家的大使、公使亦应该把谈判的详细情形，源源本本地向本国政府报告。

具体通过哪一种渠道从事谈判，有时也要看谈判所涉及的实际内容。例如要求召回对方国家的领事或武官，通常多

是通过对方国家政府，这样做比较合适。

另外，一个国家采用哪一种外交进行谈判，除有政治上的得失考虑外，也有历史的或文化上的一些因素。以美国为例，从1830年起，大约有一个世纪的时间，美国在外交实践方面有关条约问题的谈判，多由美国国务卿和对方国家的大使、公使之间讨论。原因之一是，这一时期美国一些驻外使馆尚不能充分发挥外交代表机构的机能。

18世纪英国的情形与美国相反，另是一样，英国当时一般通过其驻外使馆和对方国家进行谈判。原因是当时历届英国外交大臣，多是议会出身的政治家。当时国际上办外交通用法语，英国一些外交大臣法文不行。驻在伦敦的一些使节，其中多为职业外交官，喜欢讲法语，他们的英语却也不太高明。为了避开语言上的困难，当时英国外交交涉多通过其驻外使馆这一渠道进行。

口头谈判与书面谈判

一般说来，外交谈判以口头方式为主，必要时配合以书面形式。单纯用书面形式交涉，通常意味着两国关系在某种程度上的冷淡状态。属于行政和技术性质的案件，在交涉方面多使用书面形式。政治性的交涉一般习惯用口头方式。切记不要这样误解，以为书面形式可以立此存照，日后有案可查，它总比口头谈判更佳。这种认识有很大的偏颇。

外交交涉的文书大致有如下几类：

照会　或称正式照会，由一国外交使馆馆长送交驻在国外交部长，并有该使馆馆长正式签名。照会有用第一人称和第三人称两种方式。用第三人称时显得强硬一些。特别是在交

涉过程中，由第一人称方式突然转变为用第三人称的方式，通常体现两国关系趋于僵冷。

普通照会 由派遣国驻外使馆送交给驻在国外交部的文书，不署名，用第三人称。

备忘录 特点是不具发文日期，也不署名。除此以外同普通照会在形式没有太大区别。备忘录通常是口头上说明事实情况后留给对方的文字材料。

共同照会 是几个国家的外交使节共同向驻在国外交部送交的照会，经常被认为是一种用以恫吓的手段。

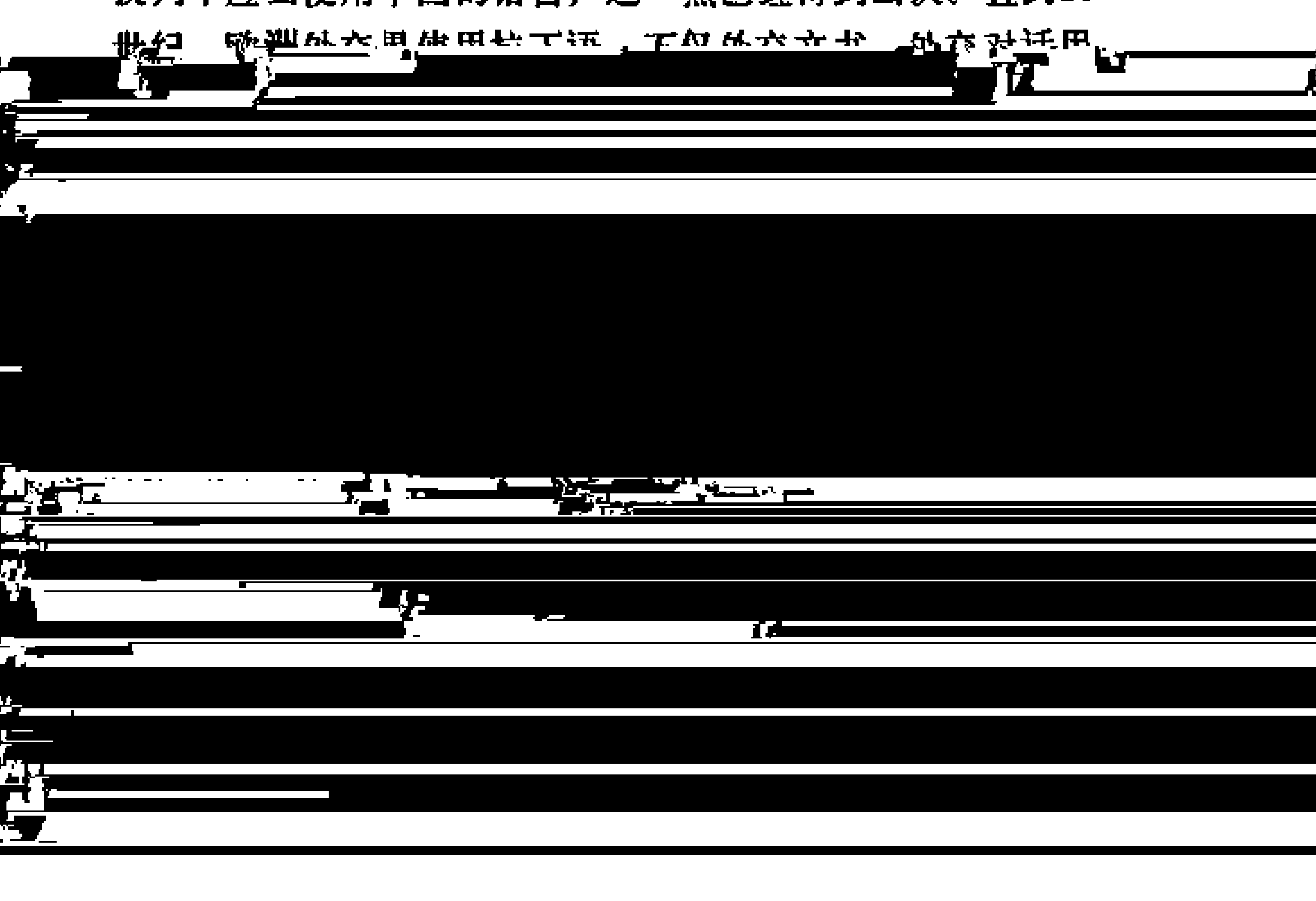
内容相同照会 即若干个外交使节分别以同样内容的照会同时送交驻在国外交部，亦为施加外交影响的一种行动，只比共同照会的恫吓程度弱。

并行照会 有关国家使节以同一要求而措词各有不同的照会，同时致送驻在国外交部，其施加影响的程度更弱一层。

在外交实践中，各种照会不能邮寄出去，应由使馆馆员或由大使、公使亲自送出。对于书面照会，有时不予拆封，原封退回，表示拒收；也可以在阅读过程中，转身离去、抛下送交照会外国使馆人员。没有书面文书，只是口头上说明备忘录的内容，如果拒绝时，也可以拂袖而去。在外交上还有一种形式，使节向驻在国外交部部长宣读从本国政府得到的训令，所谓“传递信息”。但是这种场合，先需要向对方外交部首长说明训令的主题，并征得对方同意。只做口头上通报，不送交训令的副本。

外交语言

谈判中使用哪国语言，有种种不同的认识。不过在外交谈判中应当使用本国的语言，这一点已经得到公认。直到18



翻译问题

外交谈判中一般都需要翻译，但也有不用翻译的事例。象太平洋战争爆发前夕的日美谈判，当时的日本政府代表野村吉三郎就不肯要翻译，野村出身于日本海军，自认为英语不错，坚持不用翻译。后来，由于野村英语水平有限，在同美国国务卿赫尔谈判中，在一些词义上有误解，曾受到日本外交史学家的指责与讥讽。

中国在第一次鸦片战争后，清朝的官员办外交，苦于不懂对方国家的语言，很长时期也找不出本国适当的翻译人才。19世纪后半叶，李鸿章掌管外交事务，马建忠（1844—1900）从法国返回中国。马氏精通法语，跟着李鸿章当外交谈判的翻译，还代李从事条约文本的草拟事宜。其后，虽然中国出现了翻译人才，但是清朝官员办外交时乐于使用对方国家的人当翻译。例如，使用英国人托马斯·怀特、使用法国人马尔丹斯等。因此，给清朝的外交谈判在技术上增加了不利的因素。

外交谈判中使用翻译，不仅是解决语言障碍问题，也有要求保持国家体面的重要作用。第二次大战后，一些摆脱殖民统治的新兴独立国家，在同原来殖民主义国家谈判时，坚持使用本民族国家语言，而不用原“宗主国”的语言进行谈判。

外交谈判中使用翻译，如果一时说错了话，可以借口是翻译上的错，加以弥补。此外，谈判过程中，使用谈判对方国家语言或另一种第三国语言，总不如使用本国语言那样从容不迫，显得平静。使用别国语言，可能由于神经趋于紧张而使思考和判断能力相对迟钝下来。对于一些外语水平较差

的谈判人员说来，有时也可能以词害意，达不到思想交流的目的，或遭致对方的曲解。利用翻译进行谈判可以得到更多的时间来考虑怎样更好地表达自己一方的意向。

自然，使用翻译有时也有不利之处，翻译有时误译，从而不能把原意真实地传达给对方。所以在谈判中要求翻译使用明白、简洁、准确的语言。甚至在会谈开始前，就要构思好正确的表达方式，把自己一方的主张向对方说得清清楚楚。总之在谈判中使用翻译有所得，也有所失。

外交辞令

外交语言的另一个含义是外交习惯上的专门用词。通常叫外交辞令。日本《岩波国语辞典》解释外交辞令的词义是：外交上的圆滑词藻，给人以模棱两可感觉的口头上的漂亮话。外交辞令的表现特点既含义深刻、耐人寻味，又可此可彼、富有伸缩余地。通常认为属于外交辞令的话，对事态进一步发展带有某种程度上表示要加以约束的意向。它是外交官在不失去冷静和郑重的仪态下，对事态的发展带有警告或者威吓意味的一种谈话艺术。

如前所述，做为一名老练的外交官决不轻易说出一个"不"字。国际风云经常变化，往往今日在国际舞台的对手，明日可能成为伙伴。并且随着时间和情况的变化，相互的立场也可能出现变化或调整。外交谈判要取得妥协，取决于对许多复杂条件的解决。而且一个问题的解决，不能只顾眼前，不问将来，有时要把眼光放远一些。外交官身处的环境既然如此这般，所以不要轻易把话说绝，经常需要用一些外交辞令表达自己的观点。

尼科尔森在他的《外交学》一书的卷尾列举了许多外交辞令，并解释了它们的含义。

称 病（外交病）

日常生活中也有诡称闹病而不去上班、上学，或者拒绝同别人会面的事。外交场合也经常使用这一招，用称病掩饰在外交上的失礼。尼科尔森说："政治家或从事谈判的人，有时因不愿意参加某一礼仪，或者不愿同某人会见，但是又要避免损害他人的感情，常以患病为理由。"这就是人们所称的"外交病"。

在谈判中挑选座位

在外交谈判中，注意椅子摆放的位置并非毫事。例如中国外交史上曾经有一件轶事：1834年东印度公司垄断英国对华贸易后，英国政府派一名叫纳皮埃的人，以首席贸易监督官的身分到中国广东活动。他到中国后与中国广东地方官员会见，在预备谈判中，因椅子摆放的位置，同中国官员争执起来，长达两小时之久。他坚持要求把中英两方人员的椅子并列，不分上下，以示"平等形式"。此事在外交史上称为"坐席之争"。

日本前农林相河野一郎在他的回忆录中说道：1956年4月他去莫斯科参加日苏渔业谈判时，会见苏联部长会议主席布尔加宁，经过一番寒暄后，布尔加宁按着让客方先行就座的规距，要河野自己选择室内座位，河野就近选了一把椅子说："我就坐在这儿吧。"布尔加宁说"好"，便在河野的对面坐了下来。河野认为他选的椅子在方向上是背着光线的。谈

判中他很容易看出对方的表情，甚至布尔加宁在谈判中露出倦容他也看清了。河野在回忆录中洋洋自得，竟说这是他在外交谈判的经验中得来的一个秘诀。

谈判以谁为对手合适

按道理说，外交谈判自然应当以对方真正握有政治权柄的实权人物为对手，只有这样，谈判所取得的结果，才会不致流失。历史上由于国家政权控制中心的转移，引起政体上的变化，也引起谈判中选择对应对手的变化。

封建君主专制时期

这一时期，在欧洲的封建君主国家中，国王控制对外政治活动。外交使节进行交涉时，极尽一切可能去接近国王。他们把博得国王宠妃和近臣们的青睐，视为办交涉的捷径。在当时历史条件下，外交政策的制定和外交活动浑然一体。外交交涉不在宫廷中混熟关系是无法进行的。无怪当时有的国家选美男子出使外国，以色相周旋于女王或贵族夫人们之间，即所谓从事"闺房外交"。在封建君主专制时代，如主管外交的大臣有谁搞同国王另外一套的外交，被称为"双重外交"。

立宪君主时代

1815年维也纳会议之后，在欧洲大体进入立宪君主时代。这时，外交大权的运筹中心由宫廷转移到内阁。外交交涉主要由外交部长（外交大臣）同驻在该国的外国使节之间进行。不过直到第一次大战时期，欧洲有些国家君主还亲自

把持外交。德国皇帝威廉二世不仅亲自浏览驻外使节送回的报告，鉴发外交训令，还撰写外交评论。

英国维多利亚女王(1819—1901)从1837年到1901年在位64年，她也爱过目外交文书，并且经常出一些主意。不过她是有节制的，总算尊重内阁的意见，而不过多地干预。维多利亚女王还利用英国皇家在全欧的姻亲关系和亲戚关系，从旁协助英国政府推行外交。

至于维多利亚女王的儿子爱德华七世(1841—1901)他60岁才即王位，在位9年。他也有一些外交手腕。据说1904年英法协商的成立，爱德华七世就曾出了很大力气。但是他不越过英国内阁去搞“双重外交”。

政权变化和政治势力重新组合对谈判的影响

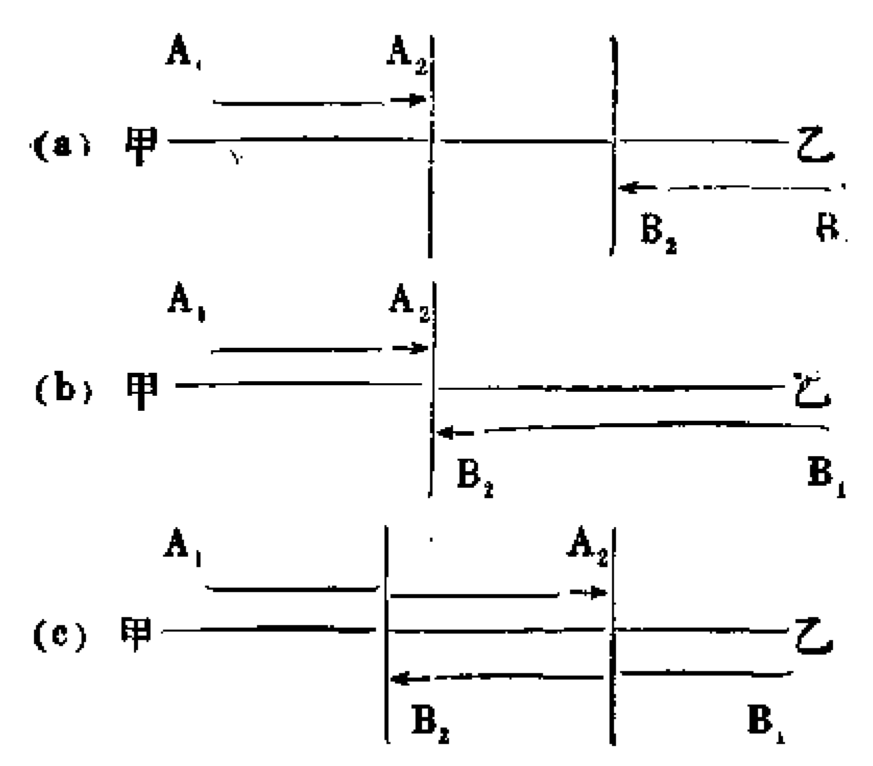
经常被议论的一个事例是：美国总统威尔逊出席1919年巴黎和会的事。作为美国总统威尔逊出席和会的全权代表资格，应该说丝毫没有问题的。但是在1918年美国中期选举当中，威尔逊所领导的民主党失败。在美国下院中，共和党席位超过半数。在美国上院，共和党的席位也达半数。而根据美国宪法，一件条约的批准，须经美国上院2/3通过才可以。这样对于威尔逊说来，实际上他已经很难说能够代表美国签署条约和承担国际义务了。

在外交交涉中，谈判另一方的政治权力究竟控制在国家权力机构中哪一部分，的确是值得重视的问题。美国同联邦德国这样的联邦制国家谈判时经常出现一些问题，原因是根据联邦德国法，联邦德国的州保留一些权限，有一些问题并非联邦德国政府承诺就行。

外交手腕

谈判需要妥协、互让和协调。一方从另一方得到一些东西，那么也必须要向对方提供一些东西，做为补偿。相反，一方向另一方付出一些东西，也要表示在这一面损失了一些东西，应该从另一方面给补偿回来。主观上必须有双方都没有遭到损失才行的意识，双方都认为有所得才有达成协议的可能。

谈判须要确定能够达成协议的上下幅度。美国人凯尼斯·波尔丹克在“冲突和防御概论”一书中使用了“成交地带”这一概念。他在该书18页上做出一个图示。甲、乙双方各自考虑出一个能够达成妥协的幅度，兹以A_1、A_2及B_1、B_2二条直线表示。在A情形下，谈判无达成协议的可能。在B情形下，双方线段顶端，交接于一点上，按波尔丹克说，是“勉强取得协议的状况”。而在C的情形下，双方都让出一定的幅度，则有交错。现实的外交谈判中C的情形居多。如下图所示，在B_2和A_2之间中间地带，双方都绞尽脑汁地同对方讨价还价。在这个方面，外交谈判与商业谈判相似，所不同者，商业谈判主要是价值交换的问题，在数量上进行价格计算。外交谈判，除价值交换之外，还要考虑政府和人民方面的安全认识等等复杂的因素。不过，商业谈判也好，外交谈判也好，具体玩弄手腕的过程，无非是在A_1、A_2和B_1、B_2间的幅地，如何控制自己一方和另外一方的移动，这是我们在衡量问题时非常重要的问题所在。



谈判的技术无非有两种，一种是开始双方都提出非常过分的要求，接着双方逐渐让步，其后彼此仔细地讨价还价，最后进入成交阶段。第二种方式，一点一点提出要求的办法。英语叫做点滴法，小来小去、恰到好处地提出要求，使得对方乐于接受，这种做法同相机做出大幅度的让步一样都是谈判的技巧。

在外交谈判中，把哪一方面的草案作为谈判的基础，在哪些方面提出先决条件以及善于提出妥协方案的能力，也都是外交谈判中应当讲求的技巧。

查尔斯·韦伯斯特论外交谈判

英国的外交史学家查尔斯·韦伯斯特(1886—1961)，在他的"外交技巧的实践"一书中概括外交谈判中有三点秘诀。

第一，为达到目的创造一个有利的气氛。

第二，拟定草案的功力是非常重要的。谈判的成果怎样

用恰当词句表达出来，这依赖于拟定协议草案的高超能力。英国前首相劳合·乔治有句名言，绝对不能在对手提出的草案基础上进行谈判。因为，正如前所述，在怎样的草案基础上讨论，对于结果如何会影响很大。某一方案提出后，如果这一方案不是自己方面提出的，则须对别人的提案作通盘和透彻的了解，以便应付。

第三，时机要合适。选择合适的时机为外交的生命所在，也经常是外交成功与失败的分水岭。不急于解决的问题先延缓一个时期，并不一定不好，自然要根据情况；有时延缓则可能贻误时机，有时须利用有利时机，集中力量尽快解决。

〔节译自《现代外交分析》，东京大学出版会，1980年版，第221—316页。坂野正高现为日本国际基督教大学教授，中日关系史著名学者。〕

王德仁　译

论外交谈判

〔苏〕维·列·伊斯拉埃良

众所周知，对于外交谈判，过去广为流行的"正统做法"是出自一种市侩式的设想：若想多捞，要价须高。基辛格还在他当政治学教授的时候就写道："看来，如果照'不赚钱不干'的生意经办事，那么，你最初采取的立场，就要比你准备接受的立场极端得多。最初的建议越苛刻，'实际上'要实现的目标会被说成是妥协的产物的可能性就越大。"

这种观点在战后时期的许多政治、外交谈判中一直占上风。谈判人员起初总是提出对方不能接受的建议，随之而来

的又总是无尽无休的相互抨击。每个人都力图使对方相信其论点是毫无根据的。每当双方都理屈词穷，谈判就陷入僵局，为继续谈判，须重新请示，于是休会，实际上却从未正式休过会：双方代表团仍呆在谈判桌旁，却向对方保证，本国政府是如何希望取得最快进展。

我本人就曾有幸多次听到对方这种千篇一律的说法："我们暂未得到指示！"就是我自己也不止一次地这样说过。但在多数情况下即使新的指示给了些行动自由，也仅仅是在个别问题上。于是，讨价还价重新开始。

有时，正在双方谈判酣战之际，某方发生了政府更迭，或者某国的国际政治观念上发生了变动等重大事件。人们对此早已习以为常，双方正好理所当然地用来做为口实，以便或者放慢谈判进度，或者将谈判推迟到更好的时间。

对有关限制军备问题的谈判产生影响的，自然还有军事战略平衡中的变化，即军事技术的加速发展，新武器系统或新型武器的研究、试验、生产，现有武器的现代化。所有这一切，都迫使谈判人员不得不修正自己的立场。于是，又不断出现新的复杂问题和紧张局面。

总之，谈判过程就是一个僵局和缓慢挪动相互交替的漫长过程。类似的例子可以举出很多。在中欧对等裁减军队和削减军备的维也纳谈判已经进行了十五六年，却尚无实际成果。禁止化学武器的多国谈判即将迎接其十周年"纪念"（当然，如果30年代在国联范围内所进行的努力不计在内的话）。早在1969年就开始了的苏美关于核武器和空间武器的一揽子谈判，虽然最后签订了一系列的意义重大的协议，但所有这些协议中只有最后一项——销毁中程导弹条约——才是朝着

核裁军的方向迈进的现实的一步。

如果把在这些谈判中已经取得的相当有限的成果，跟近几年来在军备和军事技术方面的长足进展相比，那么其前景就将是不容乐观的了，因为军备竞赛的速度远远超过了裁军谈判。实际上一切现存武器近几十年来都得到了改进。军备竞赛的每一回合不仅把人类向核毁灭推进一步，而且还要消耗大量资金。

我的切身经历也不止一次地证明了，多年来在谈判中所使用的方法不是行之有效的。

1979年我被任命为苏联驻联合国裁军委员会代表（几年后，委员会改名为裁军会议）。坦白地说，我动身去日内瓦时还颇为乐观。事情是这样的，当时，裁军委员会在1978年夏季举行的联大第一次裁军特别会议之后复会了。大家知道，那次特别会议开得很成功：会上通过了最后文件，其中包括一项范围广泛的计划，事实上在限制军备、裁军等所有方面都规定了具体措施。特别令人高兴的是，这项文件获得一致通过，对于会议详加制定的这项计划，没有一个国家的政府表示异议。苏联提交会议的许多建议都得到了支持。至于裁军委员会，根据联合国的推荐，成员国扩大到40个国家，这带来了工作性质上的重大变化。这些变化为提高其工作效率创造了有利条件。所有五个核大国都参加这样一个责任重大的会——这也是极其重要的。

总而言之，人们希望裁军委员会很快就会着手把联大特别会议提出的共同建议和共同愿望变为国际条约和国际协定——这在当时是有充分理由的。我国代表团得到的指示也是令人鼓舞的。国内指示我们同参加裁军会议的所有国家进行

实事求是的、具有建设性的谈判与合作。这些具体建议也并非白璧无瑕。记得在裁军委员会扩大了成员国并且复会之后，苏联于1979年2月提出了一项就核裁军进行多边谈判的建议，当时曾引起了多大的轰动啊！

但事实很快表明，对于委员会日程上的大部分问题，包括核裁军问题，北大西洋公约组织的某些国家，首先是美国，并不准备参加多边对话，结果只得集中力量进行有关起草禁止化学武器公约的谈判。即使在这个问题上，我们也是积极的。苏联在70年代和80年代曾数次就此问题提出公约草案。

苏联提出的不论是有关禁止化学武器的建议，或是有关其他方面裁军的建议，其目标都是崇高的。我和我国代表团的同事们在大会发言以及同其他国家的同行们的交谈中，不断阐述上述建议的实质。这些建议一般说来都是很好的，这一点有时连我们的对头也是承认的。但与此同时，其中也有点消极成分。我作为参加谈判的苏联代表，经常感到似乎被捆住了手脚。每当我们出现言犹未尽、词不达意的情况，立即会被对方抓住来做文章，而且文章有时简直做成了天方夜谭。

在许多情况下，人们常常提出一些不考虑对方的合法权益，因而显然是对方不能接受的条件，而个别建议从根本上既不反映世界政治的现状，也不反映谈判双方关系的性质，就以禁止化学武器问题为例吧。1972年我们与其他社会主义国家共同提出了一项关于禁止研究、生产、储存化学武器和销毁化学武器的公约草案，1982年苏联又提出了这一公约的基本条款。如果对上述两个文件进行一下分析，就不难发

现，我们最初的建议没有考虑到主要谈判伙伴的立场，回避了与此相关的许多实际问题。

因此，尽管苏联谈判代表团差不多每年都取得某种进展（多半是无关紧要的进展），但苏美谈判，还有多边谈判，多年来一直停滞不前。诸如销毁化学武器的储备，生产许可范围内的剧毒化学物品，不得从事化学武器的商业性生产等这些重大问题，实际上无人问津。

还有，在所讨论的问题的某些重要方面，我们的谈判人员往往没有一个深思熟虑的意见。有这样一个例子，1982年苏联就保证安全发展核能问题向联合国提出了一项建议。特别是以色列攻击了伊拉克的核设施之后，这本是一个十分迫切的问题。这一建议引起了极大的兴趣，并同一些不结盟国家的类似倡议一起被提交日内瓦裁军会议审议。在此之前，我受委托在莫斯科主持专家级联席会以便制定我国代表团在谈判中的方针。然而，会议在这一极为复杂的问题上出现了不同的，有时是相反的观点。因此，我国代表团在许多重要方面没有自己的看法，也未能提出能作为谈判基础的相应文件。我们在裁军会上极不自在，因为与会者所期待的正是苏联代表团能提出具体建议，用以进一步充实在联合国得到广泛支持的那些思想。

旷日持久的马拉松式的谈判还隐藏着一个危险：谈判容易变成实现各种战争计划的幌子。以化学武器为例，可以回忆一下：谈判在日内瓦进行了数年，而美国同时却于1983年开始执行以化学武器重新装备军队的大规模计划。1985年联大通过了关于生产合成化学武器的决议，并于去年年底生效。

归根结底，谈判中极力欺骗对方，讨价还价让对方让

步，这不仅意味着是自欺欺人，而且意味着自觉不自觉地加剧国际形势的尖锐化，促使军备竞赛升级。

也不应忘记，如果说，在谈判中过去一般是弱者向强者让步，那么在当代则是：在最初的建议中，谁向对方提出令人难以接受的无理要求越多，谁做出的让步也就多。

换句话说，几十年的经验、核时代和空间时代的现实，显然暴露了原有谈判方法的缺陷，即劳而无功，有时甚至适得其反，因为谈判人员往往是先从强硬的立场出发，然后又互相迁就，前倨后恭。还有一个定理：只有在谈判双方都有要求的情况下才有可能达成协议。因为同意坐下来谈判并不永远证明有达成协议的愿望。众所周知，美国政府的高级活动家们在80年代初毫不隐讳地说，他们不需要谈判。美国总统在1982年联合国大会第二次裁军特别会议上的发言中，在美国军备监督和裁军署的两个署长罗斯托和艾德曼、国防部长助理珀尔等人的多次声明中，也谈到了这一点。

罗斯托在裁军大会上的初次发言给我们这些与会者留下了非常滑稽的印象，至今还记忆犹新。他作为美国政府的一位部门首脑，在发言中反苏言词连篇累牍，没有表现出丝毫愿望，表明华盛顿同意哪怕就大会议程上的一个问题进行认真的谈判。会后遇到罗斯托时，我问他："你为什么如此激烈地反对谈判？"他回答道："谈判有什么用处？"

政治上的新思维要求以新的态度对待谈判及谈判策略。在制定本国对国际安全和限制军备问题谈判的对策时，应该有对人类未来的责任感，不仅从本国的利益出发，而且要考虑到对方的合法权利，明白无误地估计谈判可能陷入的困境，谈判破裂会带来的直接的和长远的后果，意识到时间因

素的重要意义。须知，军备竞赛甚至在不发生核战争的条件下也会导致人类的毁灭。

我认为，监督问题值得特别谈一谈。对于裁军协议的监督，苏联在战后最初几年形成了这样的观念：有效的全面国际监督只有在全面、普遍裁军的条件下才有可能实现。记得赫鲁晓夫1959年在联合国曾说过："如果裁军是一揽子的和全面的，那么，实现裁军之后对其进行的监督，也将是一揽子的和全面的。"正如苏联政府的一份文件所指出的，在实现普遍全面裁军以后，各国"将互相无可隐瞒。如果对某国是否履行裁军义务有所怀疑，将完全有可能实现各种核实和检查。"

至于限制军备、裁军的部分措施，苏联则仅同意使用国家技术手段。在60—70年代缔结双边和多边的限制、缩减军备以及裁军协议的过程中，苏联未考虑过任何国际检查。反对扩散核武器条约是个例外。因为，它包含国际监督的建议。当然，只允许没有核武器的国家参加监督。

从整体看，到80年代中期，根据我国对于监督的立场，在执行各项裁军协议的过程中，实际上已经不允许在苏联领土上实行国际监督了。1976年苏联曾表示准备在一揽子禁止核试验的条约中规定，可在东道国同意的情况下实行国际检查，并准备同意对禁止化学武器公约规定的几处设施进行一系列强制性的国际检查。1982年进一步提出的上述公约基本条款的草案也包括有关强制检查的同一内容。但苏联的这一努力也与事无补。参加裁军谈判的代表们很清楚，那些在背地里对任何一项出于善良愿望的公约都要进行破坏的人，是

不允许进行国际检查的，因为这将揭穿他们破坏协议的行径。他们还会对处于国际监督之下的设施进行非法活动。

我们逐渐形成了这样一种看法：国际监督体系似乎是根据西方国家的建议建立起来的，因而能够变成搜集情报的网点。把监督同间谍活动混为一谈曾是"冷战"、互相猜疑、互不信任的时代的特征。在如此对待监督的基础上，要取得进展当然是极其艰难的。我们政治上的对手把攻击苏联在监督上的立场，作为他们发言的主题不是偶然的。参加裁军谈判的许多代表也都纷纷意识到，这种做法是"此路不通"。

试问：那么，谈判代表们在这一问题上，客气一点说，如此优柔寡断、畏缩不前又如何解释呢？显然仍是由于在我们中间广为传播的"超级机密癖"、"间谍狂"和对于"千万可别出事儿"的恐惧。在80年代初，有一次与禁止化学武器谈判代表团的同志们一起开会，那是一次部门联席会。我们在会上坚持就监督问题做某些微不足道的改动。现在看来，这些改动简直太可怜了。某些与会者是以何等怀疑的目光看着我们哟！

归根结底，裁军的敌人经常借助于我们在监督问题上的不现实的态度，以达到通过新战争计划的目的，将限制军备的谈判引入死胡同。比如，在苏、美、英有关禁止核试验的三方会谈中，美国代表团团长约克承认，美国政府的许多部门——五角大楼、能源部以及其他一些机构——基本上反对禁止核试验，但又不得公开这么说，因此他们乐于抓住在监督问题中出现的难点不放。他们也以此来为华盛顿中止谈判的决定开脱。事后再来评论苏美禁止化学武器谈判中的是非也是困难的。我们在监督问题上的做法该变一变了。但我们

以证明，正是由于我们的做法不恰当，70年代末所进行的谈判才停滞不前。

由于以新思维为指导，又意识到核空间时代的现实，苏联近几年来才极力主张建立最有效的监督体系，可以使用一切方法和手段，以保证所有缔约国都能履行各项裁军协议。这里包括使用本国的技术手段和国际程序，包括就地视察。苏联希望能有可靠保证，以使有关裁军的各项协议得到严格执行，其愿望之强烈，决不逊于别国。

监督应当是行之有效的，同时也应当是双方对等的。在我们这个时代，如果再热衷于其他什么高论，最好不要坐下来谈判。但是另外一种极端（要求别国敞开所有大门，自己也愿意大开门户），大概同样也是不正确的。显然，在一定的历史阶段，在科学、商业、国防以及其他等方面，各国都有自己的秘密。

为了进行谈判，加强信任正在成为越来越重要的（如果不是决定性的）因素，因为这在很大程度上是谈判成功的保证。但是，对有关我国武装力量的情况不予正式公布，对有关谈判的议题不想相互提供某些资料，这对正进行的谈判当然也造成过更多的困难。

至于说我国参加各种双边和多边裁军会议的代表，他们在许多场合显然过于拘谨。比如，有关苏联武装力量的资料，已刊登在被广为参阅（包括我们也在参阅）的斯德哥尔摩国际问题研究所、伦敦世界战略问题研究所和其他一些类似机构的手册里。如果别国代表请求确认上述资料的真伪，那么，在这种情况下，我方代表在回答他们的问题时还有必

要回避吗？

在1987年我们规定的期限未满之前，我们从未报道过我国进行地下核爆炸的情况，虽然这些爆炸已被邻国的许多地震监测站记录下来。禁止化学武器的双边和多边谈判，我们已进行了多年，但直到1987年我们才正式宣布拥有这种武器。我们习惯于西方去为我国制造的某些武器起名字，这种习惯也常引起我们谈判伙伴的疑虑。

应当承认，即使我们公布了有关我们军费开支的资料，也无人拿来同其他国家的军事预算进行对比。这就增加了就缩减国防开支进行谈判的困难。当然，也有客观原因：各国在军费开支的结构上和在价格构成的计算上，都存在着原则的区别。然而，由于过去我们不愿做出必要的努力以期能够综合反映出双方的开支。因此，我们这一做法不但没有得到西方国家、许多中立国和不结盟国家的理解，而且也没有得到有些社会主义国家的理解。

这种保密和神密做法（实在毫无必要）产生了有关苏联军事潜力的各种说法。我不知道这一切在多大程度上符合我国的国防利益、安全利益，但是肯定无助于创造信任气氛。

我们政治上的对手巧妙地利用苏联不愿提供裁军谈判所必需的资料这一情况，把苏联是“封闭”国家的概念强加于社会舆论。但是，我在联合国裁军委员会（根据社会主义国家的提议，委员会正在讨论削减海军舰艇问题）的一位美国同事请我告诉他苏联舰艇的数目，对此我毫无所知。他则向我出示一张美国出版社出版的苏联舰艇统计表，并附有从高空拍摄下来的图片，请我予以证实。当时我不能这样做。这

时，这位美国人声称，他在这种条件下不但不打算谈判，而且也不想参加问题的讨论了。在联合国第43届大会上，苏联提供了截至1988年7月1日为止有关苏联海军舰艇状况的资料。海上裁军的反对者们本不愿意进行有关谈判，而又企图利用苏联不提供资料作为借口来加以掩饰。苏联的这步棋使他们很是尴尬。

西方国家的军事工业集团还常常利用我们对本国机密的珍视为他们的私利服务。现在 这里 有个例子：1980年3月，当时正在召开审查禁止细菌武器公约作用的大会，美国人在会上向苏方宣布，他们对1979年4月斯维尔德洛夫斯克发生炭疽病的原因有怀疑，并要求予以澄清。美国人断言，斯维尔德洛夫斯克地区的一所战争试验室正在生产细菌武器，由于发生了事故，炭疽病菌才在那里传播开来。

1979年春，斯维尔德洛夫斯克的确发生过肠道炭疽病，96人受到传染，其中64人死亡。流行病学的化验表明，传染病的发生是由于吃了从市场上买来的带有炭疽病原体的肉食所致。关于斯维尔德洛夫斯克发生炭疽病的报道，地方报刊和一些中央医学杂志都刊载过。这一事实也告知过美国人。由于美国代表团在上述日内瓦会议上提及此事，我作为苏联代表团团长受权做了相应的声明。然而，美方并不满足于我们的解释，坚持要根据禁止细菌武器公约第五条进行苏美协商，因为该条规定 各国 有义务“相互协商与合作，以解决在涉及公约条款的目的或在条款的执行中，可能发生的任何问题”。但这一建议当即 遭到 拒绝，因为由于食用受到污染的肉食而引起的肠道炭疽病，同禁止细菌武器公约毫不相干。结果，围绕着“斯维尔德洛夫斯克事件”所玩弄的投机把戏，

长时间地影响着谈判的气氛。

当美国人提出了这一问题之后，又过了许多年，我才感到，进行苏美协商是符合禁止细菌武器公约的精神和文字的。不错，协商未必改变得了美国政府当时的反苏总方针，但总可使之无法利用我们的拒绝态度进行投机。

只是到了1988年春，苏联医生代表团访美，才同美国同行们进行了深入的交谈，谈到了与"斯维尔德洛夫斯克事件"有关的问题。同时，美国战争工业集团的代表们引用有关苏联破坏禁止细菌武器公约的"现有资料"，开始大肆宣传苏联利用生物学的最新成就，包括基因工程，制造新式武器。而1983年五角大楼花费在"对生物战争的手段进行的防务性研究"上的预算，从1981年的1510万美元一跃而达到3880万，1984年达到3910万，1985年达到5000万，1986年达到6600万美元。

西方国家和中立国家就裁军问题举办了各种研讨会，参加人员中有外交家、科学家、军事专家和其他一些专家，并展出一些相应的仪器和设施——过去我们对这些研讨会持互相保密、互不信任的态度。我们通常都拒不参加这种活动，虽然参加进去肯定会有所裨益。在这一点上，印度、瑞典、南斯拉夫、波兰、捷克斯洛伐克等国代表团都对我们做过说服工作。我们虽然态度还不够坚定，但也将这一情况报告了莫斯科。由于对人家的邀请未予理睬，我们不仅错过了了解别国经验和促进谈判的可能，而且在有些情况下也给双边关系带来了消极因素。比如，1985年春天，瑞士政府组织了禁止化学武器问题研讨会，裁军会议参加国都收到了邀请。虽然研讨会就在离日内瓦不远的地方举行，苏联和

另外几个社会主义国家却拒绝参加。瑞士人对此自然深感不快，为了报复，对我们的某些意图也不表示支持。

由于事事保密、互不信任，致使某些紧迫的裁军问题谈判有好多次未能开始，即告夭折。60年代、70年代，许多学者、社会活动家和组织，开始积极地提出一个问题：除了现有的核武器、化学武器和细菌武装之外，还必须防止制造新式大规模杀伤武器。美国参议员佩尔、英国人布罗库威勋爵、爱尔兰人麦克布雷特等，或口头或笔头对此进行过大量论述。让科学家们不再发明比核武器更具毁灭性的武器，有什么保证吗？——这样提出问题是公正的。

考虑到这种情绪，苏联于1975年向联合国提出了一项倡议——就禁止研究和生产新式大规模杀伤性武器及这类武器的新体系签订一项协议，并且提出了相应的协议草案。这一倡议引起了极大的反响。我作为我国出席联合国大会代表团成员，既要向其他国家的代表，又要对美国听众阐述我国的这项建议。我国的这一建议确实是有口皆碑，人们都认为切实可行。

协议草案已做为联大决议提交裁军委员会讨论。与会各国代表团在会上纷纷请求举例说明，我们所说的大规模杀伤武器和这类武器的新体系具体指的是什么。所有这些请求，苏联军事专家们引证美国和其他西方国家境内各种各样的科学研究和设计工作，对于上述询问均作了千篇一律的回答，还列举了其他一些事例。结果，北大西洋公约组织各国由于担心谈判只讨论它们的科学研究和试验性设计工作而拒绝谈判。这样一条好倡议被搁置了，谈判未能进行。

现在就参加外交谈判的人员说几句话。谈判取得成绩的大小，在一定程度上也取决于谈判人员的专业技能。苏维埃国家在其建立以来的70多年的岁月里，培养出好几代精通谈判的外交家。谈判技能不是某种一成不变的模式，而是在许多方面取决于苏维埃国家国际政策的实质和活力。

但是，不能不承认，近几十年来在大部分外交谈判中占上风的是对抗、互相非难和指责，有些谈判则变成了吵架，有时甚至进行人身攻击。"冷战"年代造就了一批对抗型的谈判人员，他们的主要精力不是用来谋求可以接受的协议，而是用来揭露造成争吵和冲突的肇事者。我们有的外交官对于"给以回击"的指示还未弄懂其字面含意，就费了九牛二虎之力将其付诸执行。

不知道实践这种谈判作风的冠军属谁。可以举出数十位西方政治家和外交家的大名，他们一直在不遗余力地塑造苏联的"敌人形象"。只须提一提约翰·福斯特·杜勒斯的大名足矣！

即使我们的外交官们，在谈判桌上的唇枪舌战中经常也是不够克制的。维辛斯基无疑就是一位对抗外交的鼓吹者。比如，他那些把对方"逼进"疯人院的口号，又有什么用处呢！他在国际谈判和国际会议上的某些言论曾使事态严重恶化。

由于谈判的气氛不友好，还经常出现这种情况：西方拒绝某项建议仅仅是因为它是出自苏联代表团之手。

还有一件很可笑的事情。80年代初，有一位相当积极的外交家范恩大使，是荷兰参加裁军谈判的代表。他倒是提出了一系列组织上和程序上的新办法，把裁军委员会更名为裁

军会议也是他的倡议，但他不久就被调任它处，这一问题就此消声匿迹。一段时间之后，裁军委员会秘书、印度的贾帕尔也开始提出把裁军委员会改名为裁军会议的想法。这个想法得到了不结盟国家的支持，我们也觉得不错。联合国第三十七届大会还一致通过了相应的决议。但有人放出风来，说什么，这一切都是苏联代表团一手策划出来的。西方国家的代表们显然是忘记了范恩的倡议和联大通过这一建议时的一致性，因而在长达一年的时间里抵制联大这项决议的执行，处心积虑地要揭露出“苏联人此举”背后所“隐藏”的真实意图。

我们也总是小心翼翼地处理美国的各项建议。在外交谈判中，从“敌人形象”派生出来的最危险的后果，就是对“敌方”建议必须持否定态度的连锁反应。“既然你不接受我的建议，那么我也否决你的”——这就是导致仇视情绪升级的破坏性理论。

在谈判中，“敌人形象”应当代之以“伙伴形象”，对抗方式应当代之以合作意愿。这应成为新型谈判人员的主要特征。对话越广泛，找到互相可以接受的决议的机会就越多。同谈判对手进行日常接触的最重要的任务在于提醒对方换个思路来思考，从全人类的立场出发来看问题。在非正式会见中，谈话双方都应觉得无甚拘束。他们所必须力争的不是要使对方相信其立论有缺陷，而是要使对方相信，在新思维的基础上制定出双方都接受的解决办法，才是达成协议的现实途径。只要谈判双方表现出希望了解对方论据的诚意，开诚布公地讲出自己的问题和接受某项建议的困难——只有这样，才会相互增强信任。

近几年来，为提高苏联在国际舞台上的威信，加强其外交政策的吸引力，苏联外交的谈判机构做了不少工作，其效率正在逐步提高。但是在苏联对外政策及其外交工作进一步民主化的进程中，还大有潜力可挖。

这首先指的是人民代表苏维埃的巨大潜力。有关苏联对外政策和国际形势问题能够，也应该经过各级苏维埃审议，但苏联最高苏维埃进行的有关讨论不应是走过场的，而应积极研究、公开摆出各种观点和评价。进行这种讨论的头一个例子大概就是苏维埃两院就批准苏美中程导弹条约所进行的讨论（专家和社会名流也被邀请参加了讨论）。

显然，让苏维埃不但参加谈判结果的审议，而且参加谈判的准备过程，将会是大有好处的。记得全俄中央执行委员会、各个地方苏维埃就曾积极参加过制订我国参加布列斯特谈判和热那亚会议的方针。经验充分证明，这种办法是行之有效的。让苏联最高苏维埃外交事务委员会经常讨论一些最重要的双边和多边谈判，也将是适当的。不容讳言，我还常常羡慕我的一位美国同行，他定期被请到华盛顿去向美国国会的有关委员会报告苏美谈判的情况。

考虑到预防战争、停止军备竞赛问题的极端重要性，在最高苏维埃外交委员会的范围内建立防务问题和限制军备问题专门小组委员会，此其时矣！由于多年来在日内瓦工作，使我得以目击美国议员们定期会见参加有关核武器和空间武器苏美谈判的人员，在裁军委员会上和其他会议上定期会见各国代表团。英国议员、西欧联盟的防务和军备委员会为同一目的访问日内瓦的情形，也已司空见惯。

议员们在这些事务性会见的过程中，努力深入研究谈判人员的立场的特点，对可能提出的问题给予回答，评价谈判的形势等等。可惜，苏联议员不去进行这样的实践，虽然同直接参加外交谈判的人员交谈，肯定会使他们获益匪浅。

在核时代，可以解决国际交往问题的唯一场所，就是谈判桌。但只坐到桌旁是不够的，对话应当是充满生气而富有成效的。不要忘记，我们是生活在一个责任极其重大的时代，我们要牢牢记住过去的经验和教训。

〔本文译自苏联《国际生活》杂志，1988年，第12期，第82—92页。作者是苏联特命全权大使、历史学博士、苏联外交学院教授、专家，曾多次参加苏美裁军谈判。〕

王立志　译
杨　闯　校

四、外交政策

外交与对外政策既有联系又有区别。对外政策包括一个国家对外关系的总和，涉及国家根本利益与安全，反映一国对它所处的国际环境的认识及国家目标的决定，反映其对外关系的实质。外交，严格地说，是贯彻和执行对外政策的进程。外交政策的成功与否，不仅靠抽象的目标，而且靠具体执行。

国外的外交政策研究有两大分支：一是案例研究，具体分析某项政策形成的内外因素，评估其得失与经验教训；一是理论研究，通过变量分析、因素分析、系统论、控制论、博奕论等理论框架，试图对外交政策的规律性进行探讨。外交政策的比较研究是从后一个分支衍生而来的。这项研究在西方已发展为一种多国的、跨学科的和引入科学的实证方法的独立的学术领域。但是，西方学者在探讨对外政策这样一个有深刻的阶级内容的课题时，有很大的局限性。表现为两个极端：一是以西方的意识形态和价值观作为评判不同社会制度国家外交政策的唯一标准；二是用“客观主义”，“科学主义”来取代阶级分析。这就使人们难以分辨对外政策的本质。

国内结构与外交政策

〔美〕亨利·A·基辛格

国内结构的作用

传统观念认为，国际关系是由几乎被当作具有个性的政治单位开展的。国内结构被当作已知条件；国内政策的终结点即是外交政策的起始点。

这一方法仅适合于稳定时期，因为在稳定时期里，国际体系的各组成部分一般对"比赛规则"的理解比较类似。如果国内结构基于与正当性的概念相应的概念，关于外交政策的可允许的目标和方法就会逐渐形成一致意见。如果国内结构比较稳定，利用冒险的外交政策以实现国内聚合的诱惑就下降到最低点。在此情况下，领导人一般会就"合理要求"的内容采用同样的衡量标准和持相似观点。这并不保证意见会一致。但它为进行有意义的对话提供条件，即为开展传统外交搭好舞台。

在国内结构基于对正当性的根本不同的理解时，国际事务的处理就会变得更加复杂。于是，就连明确分歧意见的性质也变得很困难，因为在一方看来十分显然的事情，另一方则认为很成问题。这样就出现了决策的两难局面，因为已知的行动方针利弊参半，优劣难辨。确定问题内容和标准对"解决"该问题直接相关，这在很大程度上反映国内对正当性的理解、决策过程中产生的压力以及在领袖人物升迁显位过程中造就他们的经验。

当国内结构——以及它们所基于的正当概念——千差万别、相去甚远时，政治家们仍然可以举行会晤，但他们彼此说服的能力已经削弱，因为他们之间不再有共同语言了。

这种情况，即使在不提出自己的国内结构普遍适用时，也会出现。互不相容的国内结构可能会消极地造成鸿沟，这只是因为就"合理"目标和方法取得一致很难。而当一个或多个国家宣称他们特定的国内结构可以普遍适用时，它们之间的裂隙就确实会加深。万一出现这种情况，国内结构不仅是谅解的障碍，也成了国际事务的一个主要问题。它提出的条件限定了替代选择的构想；似乎每一个争端都涉及到国家存亡。外交政策的象征性侧面则开始掩盖其实质性成分。这就很难"酌情"考虑争端，因为到头来似乎分歧不是系于一个问题，而是系于国内安排所表明的一套价值观。在法国革命期间，埃德蒙德·伯克说明了这种事态的后果：

> 我从未想到我们会与这个制度息兵言和；因为我们相互争雄并不是为夺取某个什物，我们是与那个制度交战。据我对此事的理解，我们不是与其行为抗争，而是与其存在抗争；我们深信，只要它存在，他就会敌视我们。

当然，国内结构不是在任何历史时期都无关紧要的。最起码，在社会总目标中它决定外交政策所占的比例有多大。靠"君权神授"治理国家的国王们打的都是有限战争，因为封

建统治者受限于习惯法，不能征收所得税，也不能征召其庶民入伍充军。法国革命，其政策的理论基础是民众意志，有史以来第一次真正在全国规模上调动了一切资源。这是法国军队对敌意横生的欧洲取得惊人成功的一个重要原因，尽管欧洲的综合实力比法国大得多。20世纪的意识形态政权可以在更大规模上动员民力。这就使他们在对付比自己有着资源优势的环境立于不败之地。

国内结构除影响资源分配外，还对如何解释其他国家的行动的方法产生关键性影响。当然，在某种程度上，每个国家都会发现自己处于并非自己造成的环境之中，而其外交政策的一些主要内容是外部强加的。确实，环境压力可能变得如此强大，致使人们只能对它的意义做出一种解释。18世纪的普鲁士和当代的以色列可能感到他们的处境恰恰如此。

但对多数国家来说，决策的余地要大些。实际选择在很大程度上已被他们对所处环境的解释和他们的领导人的选择构想所决定。拿破仑拒绝接受以"君权神授"统治法兰西的国王们梦寐以求而不得的和平倡议。因为他深信，任何表明他的权力是有限的解决办法就相当于要他下台。俄国力求在东欧形成友好国家带，作为自己的屏障。这是由地理和历史造成的。它企图将建立在某一特定意识形态基础上的国内结构强加于人，以此手段达到这一目的。这是由其国内结构提供的构想而产生的结果。

在详细地说明积极目标方面，国内结构最终有决定意义。外交政策之最困难，确属悲惨的侧面，是如何处理猜测性问题。行动选择余地愈大，此类行动所依据的对外部情况的了解，则最少。当了解的情况比较清楚时，影响事件发展

的能力又通常处于最低点。1936年，谁也不可能知道，希特勒是给人以假象的民族主义者，还是一个疯子。而到情况明朗时，数百万人已经丧生，用他们的生命才换来了对希特勒的正确认识。

外交政策中的猜测因素在革命时期则比以往任何时候都重要。革命时期，旧秩序显然在分崩离析，而取而代之的秩序的形式尚难确知。因此，一切都有赖于对未来的某种构想。但不同的国内结构很容易产生对现存趋势的不同估量，提出相互矛盾的标准。

以往，国际关系仅限于一个有限的地理区域。各大陆之间基本上是在相互隔绝的情况下打交道。18世纪前，其他大陆只是断断续续地和比较短暂地与欧洲接触。而当欧洲将其统治扩及到世界的大部分地区的时候，只有西方列强才有外交政策，日本是唯一例外的。19世纪的国际体系在一切实际意义上都与欧洲相一致。

第二次世界大战后的时期，标志着真正的全球外交的第一个时代。每个主要国家都能以直接应用其力量的方式在地球的任何地方造成后果，或者是因为思想几乎可以立即传播出去，或者是因为意识形态上的角逐，使得地缘政治上微不足道的问题产生巨大的象征意义。在如此大的范围内，仅仅某些方面调整性的行动，就会引起很大的混乱。众多新兴国家的出现使这个问题更加复杂了。1945年以来，参加国际体系的国家几乎增加了一倍。在以前的各个时期，每增加一两个新国家往往就会导致数十年的不稳定，直到新的均衡确立，并被人们接受为止。几十个新国家的出现，使这个困难的难度增大许多倍。

这些动荡本来就够难对付的啦，而技术进步产生的风险又给动荡的形势蒙上了一层阴影。和平是靠基于尚未经过实战验证的武器的相互摧毁的威胁来维持的。威慑，即把风险摆在对手面前，使之望而生畏、不敢轻举妄动的政策，首先取决于心理标准。潜在的侵略者所相信的东西比客观上真正存在的东西更重要。威慑首先在人的心里发生作用。

就这些事态发展的严重性取得各国一致认识，即使对国内结构相差无几的国家来说，也是一项艰巨的任务。当各国国内结构大相径庭，要提出它们的普遍要求，这个任务就会变得格外困难。就国内结构对处理国际事务的影响做出系统评估，不能不考虑到诸如历史传统、社会价值和经济体制等因素。但是，为便于讨论，我们拟将我们的讨论仅限于两个因素的影响：行政结构和领导集团的形成经验。

行政结构的影响

当代，政府结构的性质是一个不变因素。这个因素不受政治家的信念和他们所代表的意识形态的影响而发挥作用。问题过分复杂，有关事实又过分繁杂，处理时，是不能单凭个人直觉的。决策制度化，是核时代国际事务风险的必然的副产品。另外，几乎每个现代国家都致力搞某种“规划”理论，企图通过对环境的理解或必要时对环境的摆布来设计未来结构。规划包括寻求预见性，更主要的是寻求“客观性”。人们有意努力将问题的有关因素归纳成一种一般的工作标准。新兴的庞大的官僚机构逐渐形成自己的势力和既得利益。官僚机构日趋复杂化，它们的内部运转标准不一定与其他国家的标准相符，甚至与同一个国家的其他官僚机构也不

一致。走向专制的趋势是存在的。一个自相矛盾的后果可能是，对国内环境的控制增强了，其代价是失掉了在国际事务中的灵活性。

官僚机构的目标就是创立一个能够有效地应付多数问题的标准行动程序。如果一个官僚机构日常处理的都是最常发生的问题，其工作程序的确对问题的解决有针对性，那么它就是有效率的官僚机构。符合这些标准，最高领导层就可以抽出精力去创造性地处理意外发生的情况，或考虑创新的需要。当官僚机构所确定的日常工作不包括一系列重要问题或者它所选定的行动方式证明与所要解决的问题毫无针对性时，官僚机构就变成了绊脚石。

发生这种情况时，最高执行官的精力就消耗在调和预料要发生的情况与实际发生的情况上。同时，对自己所处地位的分析超过了对自己前进方向的考虑。这样，替官僚机构效力比为其制定明确目标所花费的精力还多。能把这部机器开动到决策档上就是一大成功，然后用在分析这项决策的优劣的精力就比较少了。寻求"客观性"，虽然理论上是可取的，却隐含着将手段与目的相混淆的危险，以及把一般工作标准吹捧成唯一有效的标准的危险。注意力往往将会从选择行为转移到积累事实。直到危机不再允许拖延之前和事件自身已经消除了含混不清的因素时，可一直避免做出决策。但到那个时候，建设性行动的余地是最小的。对情况的确切瞭解无疑是用牺牲创造性来换取的。

这似乎是现代官僚政治国家的典型特征，不论它们信奉何种意识形态。在具有实用主义传统的社会里，例如美国，人们颇费心机地去分析自己所处的地位，而不是自己前进的

方向。所谓规划，常常是用自己熟知的情况推断未来。在以意识形态为基础的社会里，教条被制度化，用意识形态来解释事件，代替了创新行为。创造性必须对正统做出种种让步，致使创造性在教条主义的套用中消耗殆尽。总而言之，官僚机构的知识积累及其决策方法的非人格化是能够实现的，但需付出昂贵的代价。决策过程可能会变得十分复杂，以致官僚机构取得一致意见，将超出这种努力的目的本身。

虽然，所有有头脑的行政官员都会原则承认，这些危险确实存在。但他们觉得，很难按着自己了解的情况行事。他们不断规划，规划人员也不断增加。但他们有着两个弱点。"职能"人员可能不把规划当回事儿。制定规划变成了玄妙的事情，大体上因为规划不涉及任何实际后果，易于接受。规划对行政理论是一种镇静剂。同时，规划人员竭力表明自己的"用处"，积极性很高，他们对极难适应行政模式的新颖构想抱有偏见。把预测未来的任务委托给一个人或一个小组是一回事；这与提供一个鼓励人们理解更深刻的历史的、社会的和经济的趋势的环境相差甚远。需要提供一份备忘录，可能会超过创造性思维的必要性。寻求客观性能造成一种诱惑力，即寻找现实情况在未来的最新翻版。然而，真正的创新注定与普遍采用的标准背道而驰。现代官僚机构的两难局面是：每一个创造性行为都是单独进行的，但并不是每一个单独进行的行为都具有创造性。循规蹈矩的标准对解决这一问题没什么裨益，因为独特的事物是不能被"客观地"表述的。

技术先进社会的政策的僵化在很大程度上是由决策的复杂过程所造成的。至关重要的问题可能——并且常常如此——很长一段时间里不被人们认识。但决策机关一旦抛出一

个决策，就很难改变。现状的替代选择，是在今后重复决策的整个痛苦过程。这在一定程度上说明，在疑虑颇重的情况下，或在赞成与反对意见难分上下的情况下，一旦做出决定，实际上就变成了神圣不可侵犯的怪现象。整个行政机器全力以赴地支持执行这一决定，似乎行动能够平息一切怀疑。

另外，多数领导人的声望，甚至保全他们在政坛上地位的考虑，都在于他们实现这些目标的能力，不管这些目标是怎样确定的。这些目标是否可取，则是无关紧要之事。衡量行为成功的时间跨度，比决定历史功绩的时间跨度要小得多。在高度官僚化的社会里，一切压力都集中在前一种成功之上。

于是，现代执行官愈来愈依赖的工作人员们也就成了气候。开初作为决策人员助手的机构，最后则会变成实际上的自治组织，它的内部问题成堆，有时使本来由它处理的问题复杂化。决策者应始终注意他的工作人员的士气。虽然他有权威，但他若过于频繁地否决他们的建议，就势必挫伤他们的工作效率；更何况，他对情况不甚明了，无法驳回他们的建议。因此，安抚工作人员就成了执行官的重要的当务之急。结果就造成了一种行政民主。在这种行政民主中，一项决策反映了所取的意见的一致性，而不是反映实质性信念（或者两者融合无间，难以分辨）。官僚机构的内部需要，可能渐渐会超过它应为之服务的宗旨。在高度机构化的共产党国家里，例如在苏联，这种情况比美国更严重。

当行政机构变得繁琐时，决策过程的各个层次都会出现分歧。这种分歧由于受到机制的复杂性的遮掩，外界很难察觉。研究常常成为争取时间和抚慰良心的手段。对问题进

行考察，可能会变成逃避处理问题的时机。在此过程中，研究人员的技术能力与政治领袖的吸收能力之间的差距则不断拉大。这就更加剧了执行官的地位不安全感，并且会加重僵化或武断做法，甚或两者兼而有之。在许多领域中，首先在战略中，决策者们会发现，他们很难在专家们花了几年时间研究的问题上花上几个小时。说最后决策取决于对情况的了解，还不如说取决于给行政官们介绍情况的能力，这种能力就是用行政官们能迅速吸收的方式，向他们介绍事实。这样，要想介绍情况的效果好，就要去学点儿表演技巧。并不是一切听来有道理的事情都正确，反过来，许多正确的事情第一次提出时，也许听来没道理，既便再重复读一遍，也很少有人听。用戏剧表演手法介绍情况，会使决策者产生一种被欺弄和不是滋味的感觉。在他根本弄不清楚怎样被欺弄时，这种感觉就尤其强烈。

老成练达倒可能助长机构瘫软和生硬地照搬他人的做法，这就会不攻自破，一事无成。许多研究人员的研究方法过于偏重理论，忽视了决策者在危机时要承受的压力。与政策相关的不只是学术上的道理，还有在危机情况下可能实施的因素。技术人员往往在理论标准的框架内活动，而实际上他们的工作能否产生效果首先取决于心理上的标准。要想在政治上发挥作用，他们的建议必须符合下述几个问题的要求：执行官理解这项建议吗？他相信这项建议吗？他是把它当作行动指南接受的，还是当作无所作为的借口？如果他们十分关心此类事情，他们就会在兜售自己的建议上多花心思，从而忘记自己的实质性工作。

这样，执行官的实用主义就会与研究人员或规划人员死

据理论发生冲突。执行官们一般总是在事情被作为一个行政问题提出时才认识这个问题。这样，他们不自觉地鼓励官僚竞争，以此作为产生决策的唯一手段，或是官僚机构的各个部门彼此达成一系列的互不侵犯条约，藉以将决策人变成仁慈的立宪君主。随着执行官的特殊作用日益成为在行政提出的建议中做出选择，决策人也就成了仲裁者，而不是领导者了。不论他们静候问题成为行政问题，还是等到危机已经表明，标准的行动程序已丧失了针对性，现代决策人往往发现自己受制于自己的顾问人员。

面对着一个既繁琐又支离破碎的行政机器，执行官迫不得已只好采取基本上是从旁控制的手段。他在许多公开场合的言论，虽然明显是说给局外人听的，但却在为官僚机构制定指导方针上起更重要的作用。总统的一次外交政策讲话的主要意义就在于，它可能会解决华盛顿政府内部的一场辩论（为此所做的一次公开讲话，比行政备忘录更有效，因为公开声明是不能收回的）。同时，官僚机构觉察到这种控制方法后，就设法把决策者的公开讲话当作达到特殊目的的行动指南，以图在辩论中寻求捷径。这样，执行官就发现他面前摆着一些本身无害、等待公开宣布的建议（而其官场意义却很难一眼识破），但可能这些建议以后被某一机构或某一部门所用，成为限制执行官决策自由的调查研究或计划方案。

这一切都迫使执行官走上采取官僚机构外决策手段的道路。依靠特使或专使的做法就是一例；他们置身官僚机构之外，免受其束缚。往往只有在不理睬那些为防止任意行动而设的保障办法的情况下，才能达成国际协议。现代官僚机构寻求客观性和可测性，却常常导致只有用实质上的武断决

定，才能克服僵局，这就是现代官僚机构自相矛盾的方面。

这样的行动方式包含着即使在"正常"时期也会出现的停滞危险。这种方式在革命时期变得格外危险，因为在革命时期，十分突出的问题可能是最无关紧要的问题。而最有意义的问题可能不宜由行政机构提出，即使提出，也不容易征求得到官僚机构内部的一致意见。当提出如何改造一下现存的框架时，日常工作的规定就会对认识形势与采取行动形成格外的阻力。

这类问题，在一个社会内部就够严重了，在处理国际事务中就更加严重。虽然发达国家的正规决策机器显示了许多相似之处，但影响决策的标准则千差万别。随着每个国家的行政机器日益陷于自己内部问题的泥潭之中，外交就失掉了灵活性。领导人十分清楚地意识到安抚他们的官僚机构的问题；如果他们过分背离官僚机构的建议，势必会引起严重的士气问题。只有在费了九牛二虎之力后才能做出决策。因此，决策的痛楚就对传统外交的互让互谅起了制动作用。

即使在同盟内部也是如此。同盟内部决策过程已经具有准主权实体与国家间契约的一些特点，这就很难与别的国家进行有意义的磋商。人们愈来愈不愿在国际论坛上去冒破坏来之不易的国内一致的风险。

同盟内部的这种情况（即在至少有些共同目标的国家中），在对敌对国家或敌对集团的关系中，则变得尤为严重。两个庞大的官僚机构彼此隔绝，根据未必相互吻合的标准而确定的目标所造成的隔阂，因意识形态上的裂痕而拉大了。意识形态狂热的程度不起决定性作用；即使原来在意识形态方面的争论已经在一方或双方都变得不那么重要了，问

题仍然存在。官僚机构决策所依据的标准会继续受到意识形态的影响，即使意识形态的冲动已经耗尽。官僚机构会产生自身的势头，它可能会取代或超过已消退的早期狂热情绪。在革命运动初期阶段，意识形态是致关重要的，而谁担任领导人物则具有决定意义。但革命一旦制度化了，革命产生的行政机构就逐渐发展了自己的既得利益。这时，意识形态在推动人们的献身精神方面的意义就会减弱；在提供行政选择的标准方面，意识形态的影响是广泛的。意识形态只有被视为天经地义的，才会发挥其作用。信念成为正统，并形成其自身的僵化教条。

在这种情况下，在意识形态对立的双方进行有意义的对话则特别困难。行政机构越繁琐，个人的观点就愈变得无关大局，因为官僚机构的目标之一是把决策从偶然的人为因素中解放出来。这样，虽然个人的信念是可以改变的，但要改变官僚机构的决心，就要付出巨大努力。而其要改变的话，官僚机构也宁愿按自己的步调，四平八稳地行动，而不愿过分地受外国人的声明或压力所左右。由于这些原因，外交往往变得僵硬呆板，或大体上变成根据“互相让步”之类的一本正经的标准所进行的、抽象的、讨价还价的过程。这两种情况都将一事无成：前者是因为否定了外交的根本目的，后者是因为目的让位于技巧，也因为讨价还价助长了顽固态度。确实，如果人们知道反正会互相让步，他们持顽固态度的愿望就会更强烈。

由于世界的大部分地区只处于行政进化的初期阶段，意识形态分歧加剧了。技术上先进的国家苦于行政管理过头，而发展中地区连官僚机构的基本条件都不具备。先进国家可能会被湮没在“事实”之中，而新兴国家往往连赖以做出判断

或一旦做出判断加以实施的基本情况都不了解。先进国家庞大的官僚机构的工作是在这种忽而僵化、忽而灾难性的（对官僚机构而言）动荡的交替中进行的。而新兴国家往往却是根据纷至沓来的压力做出决定的。一方过分机构化，而另一方的机构不完善，影响国际稳定。

领导集团的性质①

不论人们对国际事务中的抉择在何种程度上是“客观地”做出的，这些决定都是个人做出的，这些人首先要认识到选择表面上的多样性。他们对自己做出的选择的理解取决于许多因素，包括他们个人升迁的全部经历。

19世纪英国外交政策的息事宁人的风格，部分地反映了其政治家在议会生涯中养成的素质和由家族联姻、同窗密友组成的、关系紧密的领导集团的价值观念。德意志帝国外交政策的歇斯底里色彩因其国内结构而更趋强烈。在其国内结构里，政党的责任被剥夺了，而大臣们不得不在君权神授的君主与升官无望的议员们组成的议会之间搞平衡。在民族情绪激昂时很容易达到意见一致，但这间歇性的激昂反过来又使四邻惊恐不安。德国的外交政策变得很不稳定，因为其国内结构不但无力遏制其随心所欲的、临时应付的做法，反倒会为其推波助澜。

19世纪，主要由贵族阶级构想的外交政策崩溃了。这就使得领袖人物的职业经验变得尤为重要。贵族统治，如它不

① 在本节中，基辛格用西方政治理论中的意识形态与权力观念来分析社会主义国家和第三世界领导人，这种分析带有西方的偏见，而且也不符合这些国家的现实。 ——译注

违背其价值观念，就会摈弃专制统治的武断行为；贵族统治建立在“素质”概念的基础上，“素质”概念会抵消平民民主制所固有的蛊惑宣传的诱惑力。一个人如果感到他的地位是生来固有的，他就可能会宽宏大度(虽然不能保证会如此)，他致力于追求永久的成功，但不乏其灵活性。在领导人的自我估量不完全依赖其在行政结构中的地位的情况下，他则可按对未来的构想，而不是为避免一时的挫折，按近乎冲动的欲望来判断拟采取的措施。当政治家们属于一个超越国界的团体时，往往就会对一个合理主张的内容取得一致意见。但这并不能防止冲突的发生，而它确实决定了冲突的性质，鼓励对话。贵族外交政策的致命弱点是轻率、不了解情况、盲目自信和过分依赖直觉。

不管怎么说，我们所处的时代是专家或魅力超凡的领袖的时代。专家有其自己的支持者，即那些持有共同意见中的拥有共同利益的人们。在高层次上阐述和表达这些人利益的一致性，这就是专家的专长。既然，前面描述过的行政上的两难局面往往造就了专家，因此，他一般是不能超越这种局面的。但另一方面，魅力非凡的领袖则需要一场永恒革命来维持其地位。如果人们重视长期规划，重视为人应该宽宏大度，重视领袖人物自我服从于超越于其职业的宗旨，那么在这种环境下，无论是专家还是具有非凡魅力的领袖都是难以进行活动的。

领导集团的形成至少有三个要素：领袖人物升迁显位全过程中的经历；他们进行工作的结构；他们所处社会的价值观念。这里我们将对当代领导集团的三种类型进行讨论：①官僚政治——实用型；②意识形态型；③革命——魅力超凡

型。

官僚政治—实用型领导集团

这个领导集团型的主要代表是美国的治国精英们，其他西方国家的领导集团也在逐渐接近这一类型。它在没有根本的社会分歧（至少在种族问题出现以前）的社会中形成，并且是多数问题最终总可以得到解决的环境的产物。美国领导集团对待政策的态度是临时抱佛脚，实用主义，并有几分机械刻板。

由于实用主义是基于事件发生的具体条件会提供解决办法的信念，就会产生对事态的发展采取等待观望的倾向。只要花上足够的力气去处理问题，一切问题都会迎刃而解，这一观念广泛存在。因此，人们认为拖延可能会铸成不可挽回的灾难，这是不可思议的；最糟的结果也不过是以后多费一把力气罢了。问题被分解为各个组成要素，交由所涉具体困难的专业娴熟的专家去处理。至于要素之间的关系，人们既不重视，也不关心。技术性问题与政治问题相比，受到更多重视，得到更精心的处置。虽然无形的东西的重要性在理论上得到确认，但人们却很难就某些要素的具体意义取得一致，找到处理这些问题的适当方式就更难。人们做事，是因为他们知道如何做，而不是他们认为应该做。处理推测性趋势的标准与处理眼前危机的标准相比，就更不健全。实用主义，至少人们普遍接受的实用主义，重视方法胜过重视判断；或勿宁说实用主义力图将判断力降低为方法论，把价值观降低为知识。

这种情况是由于一些行业人员的特殊素质，法律与实

业，出身于这两个行业的人构成了美国领导集团的核心。律师们（至少按盎格鲁—萨克逊传统）喜欢处理确实的案例，而不喜欢处理一些假想的案例；他们对抽象地谈论未来发生的问题的可能性，极端缺乏信心。但规划就其性质而言是假想性的。规划的成败恰恰又取决于超越现存框架的能力。律师可能愿意承担这一任务；但他们只有克服他们的职业养成的素质，才能够有所成就。遵循盎格鲁—萨克逊传统，律师们自然想到的问题，是对在对抗辩论中出现的一系列特别问题做出精辟分析。律师们尽可能汲取他们学法从业的经验，他们具有静候事态发展和在法律界的首席发言人所制订的定义中进行活动的偏向。

这就会产生几种后果。它助长了美国社会中业已存在的、并且已经很强的一种倾向，即将外交政策与目前问题的解决混为一谈。它在问题出现时对它们做出十分精密的分析，但它也助长了前面描述过的行政上的两难局面。只是在事件发展的压力下，不得已才去解决问题。这样，官僚机构内部相互争强斗胜的每个派别就会竭力以极端的方式申诉自己的意见，因为最后决定在相当大程度上取决于讨价还价的过程。偏重申诉意见，就把决策过程变成了在特殊利益集团中搞一系列调整的过程，这一过程更适用于国内政策，而不是外交政策。这一程序忽略了长远目标，因为行政机构是不顾及未来的。因此，在辩论的交锋中也没人谈论未来的事情。在某一机构或部门受权负责处理问题之前，这些问题往往就无人过问。发生这种情况时，通常是一个困难已经变得十分突出、紧迫。此时，有关部门才成了这一方面责任的全面代言人。最终结果，通常取决于竞争各方代言人施加的压力或说服

力，而总目标则起次要作用。虽然这些倾向在一定程度上在所有的官僚机构都存在，但在美国政府体制中就格外突出。这就是美国外交僵化与阵发的灵活性交替出现的部分原因。就某一具体问题而言，比如对柏林危机，或是对裁军，或者对越南战争，总不愿意制定出谈判立场或目标声明，如果做的话，也只是泛泛地谈论一番而已。这归之于对谈判过程不预下定论的愿望，更主要是为了万一出现不测情况保留灵活性。但当一个即将召开的会议或其他什么压力，使得提出谈判立场势在必行，某个机关或个人受命负责这一具体任务时，就会发生突然变化。于是个人与官僚机构的成功就与妥善完成这一任务联系起来。在谈判技巧颇受重视的情况下，一个会议的失败可能被看成是反映了谈判者的能力，而不是会议主题的客观困难。美国人相信讨价还价过程，这就使得美国的谈判代表对在会议桌上的策略要求极为敏感，这样有时牺牲了长期考虑。在内部讨论时，美国的谈判代表们(一般不管他们以前的立场如何)经常主张做出最大限度的让步；他们的法律背景诱使他们充当华盛顿与他们谈判对象国家间的调停人。

实业界精英们的态度加强了法律界出身的人们的信念。美国实业界执行人员是经过选拔过程上来的，这种选拔过程赏识驾驭已知情况的能力，这本身就是一个调和程序。据认为执行人员的专门技能在于协调已有明文规定的职能，而不是对它们提出异议。在实业界，这一程序是比较有效的。在实业界，执行人员们可以用决断、长期的经验和结交广泛来取代对问题的深思熟虑。然而，在国际事务中，特别是在革命形势之下，意志坚强是美国实业界执行人员的明显特征之一，

这将会大体导致武断的选择。有时，由于对处理问题的性质不熟悉，产生相反的效果，将执行人员变成了其手下工作人员的应声虫。无论哪一种情况，实业界执行人员比律师更加依赖官僚机构来提出问题。与律师相比，实业界精英更不能提出问题，或更不愿意承认，提出问题是其技术上的补救办法，这通常是问题的核心所在。

所有这一切就赋予美国的外交政策特定的色彩。出现问题则忙于应付。只有出现一场能了结以前关于轻重缓急次序的无尽无休的争议的危机，人们才能就什么是问题取得一致意见。当认识到一个问题，就调动一切资源加以处理，以便克服其显现出的症候。这常常出现忽视长期问题的危险，这些问题也许尚未达到危机的程度，也可能因为美国技术专家竞相提出大量的补救方案而压倒，甚至破坏了问题所涉方面的结构。相互冲突的压力要经相互妥协才产生行政决定。这些压力中，人事上的偶然情况和说服力起至关重要的作用。妥协常常体现了这一格言"如果两方面意见不一致，真理通常就在二者之间的某一点上"。但迂腐地搬用这种说法，会使坚持己见的人们为讨价还价的目的而夸大自己的立场，或者虚构出极端形势，以使自己的立场显得温和适度。无论哪种情况，内部讨价还价压倒了实质性内容。我国决策人的临时抱佛脚倾向和依赖对抗辩论的方式，致使一切问题都毫不含糊地陈述清楚。这压抑了寻找细微差异的情绪，使人难以辨认出表面看来互不关联的事件之间的关系。即使事隔十年后，人们回首往事时，仍对苏伊士运河行动的惨败与法国决定进入核领域之间的关系各执一词；再有对关于老挝中立化和加紧在越南的军事行动之间的出尔反尔之举，亦如此。

决策人的这种素质也造成低估历史因素。国家被当作历史现象对待，用类似的方法对待目前面临的类似问题的国家。由于我们的许多决策人首先处理他们分管地区出现的问题，所以他们处理问题的方法也就很有趣。他们相当重视人们所言。相对来说，很少重视在国内结构上和历史背景上证实这些话的重要性。他们只是从表面上看待意见的一致，并认为，意见的一致反映了一致看法。但实际上，人们并不那么一致。反对意见往往会招致义愤，这种义愤常常以个人敌对的形式出现。美国的一些决策人对待戴高乐总统的态度就是很好的例证。

我国决策人的法律背景产生了偏爱合法解决办法的倾向。对欧洲的超国家主义或邦联主义，我们大体上是根据国家独立决策的权力加以讨论的。至于法律安排如何，对一个大国实行多数票表决限制的现实，我们就更不重视了。（对实行联合国宪章第19条展开的斗争也是采取同样的态度。）以此类推，"集中"、"转让"等法律术语也就变成了目的，因此也就掩盖了它们所指的实际现实。简言之，在处理技术性问题上，美国领导集团显示出很高的才干，而他们驾驭历史进程的能力则大为逊色。西方国家的外交政策则表现为美国模式的变种。大陆欧洲虽然不象美国那样实用主义，但他们在扮演世界角色的能力小于美国，前者被后者抵消了。

意识形态型领导集团

如前所述，意识形态的影响会在其初期狂热消退后持续很长时间。不论各位领导人的意识形态信仰如何，在共产党的等级结构中度过的一生必将影响他的基本思想范畴。共产

主义意识形态继续发挥重要作用时尤其如此。意识形态仍然提供衡量真理的标准和最终成功的保证，提供维持世界各共产党之间聚合力的手段，提供解决每个共产党官僚机构内部和各共产党国家间争端的标准。共产党领导人申明，马克思列宁主义是他们自称的比外界优越的关键因素；作为马克思列宁主义者，他们深信，他们比非共产党世界更了解历史进程。马克思列宁主义的精髓，这也是与共产党国家展开正常外交很困难的原因，就是他们认为，诸如社会结构、经济进程，尤其是阶级斗争等“客观”因素比政治家的个人信仰更重要。客观因素占据主导地位，这种信念很能说明苏联对安全问题的态度。如果个人信念是“主观的”，苏联的安全就不能寄托于其他政治家，尤其是不同社会制度国家的政治家的善意。这就导致追求所谓的绝对安全的安排，即企图使自己强大到不以其他国家的决策为转移的程度。但是一个国家的绝对安全则意味着其他国家的绝对不安全；只有把其他国家弄到疲弱无力才能达此目的。这样，一个基本属于防御性的外交政策，就会变得与传统的侵略难分彼此。

客观因素占据主导地位的信念说明了过去的几个缓和时期为什么如此岌岌可危。当要在西方的善意与物质上的益处之间择一而就时，选择后者的压力势不可挡。因为可能在东欧建立起共产党控制的各国政府，苏联牺牲了与西方的战时友谊。破坏西方在中东的地位的前景的诱惑力致使日内瓦精神夭折。直到古巴导弹危机表明，力量对比实际上不利于进行一场实力较量之前，肯尼迪政府做出的多次姿态均遭到拒绝。

对客观因素的依赖已使西方与共产党国家的谈判复杂

化。共产党国家的谈判代表们感到难以承认，按他们下的定义，他们对历史发展规律的理解不如他们对人的理解，他们被这一论点给说服了。不管怎么说，他们认为，他们对谈判对手的了解比对他们本人了解得更清楚。让步是可能的，但是，是根据“现实”情况做出让步的，并不是对个人或对讨价还价的过程做出让步。当一方认为，谈判的关键成分——讨价还价过程中的互让，只不过是为因素设置的上层结构，而不是谈判本身的组成部分时，外交变得很困难。

最后，不论意识形态的狂热下降到何种程度，正统要求即使在共处时期也保持对非共产党世界的意识形态上的敌对态势。这样，在对中国的挑战进行抗辩时，苏联共产党宣布：“我们完全支持摧毁资本主义。我们不仅坚信资本主义必然灭亡，而且我们将尽一切努力通过阶级斗争尽快实现这一目标。”

共产党领导人在通向显赫地位的道路上的个人经历，加强了这些国家对外部世界的戒备之心。在没有合法继承领导职务的制度中，内部权术活动耗掉大量精力。

在共产党内争夺领导权的斗争中获胜的任何人，都必须是一心一意，专注不偏，不被感情所动，全力以赴，而最重要的推动力是强烈的权力欲。苏联领导人的个人经历中没有任何一点会使他们轻易接受善意的表示。在他们的国内地位中，固有一种多疑。期望他们对外部世界的态度会比他们对待自己的同事们的态度要温良些，或外部世界对他们会更照顾一些，这都是不可能的。个人素质加上意识形态结构也影响共产党国家之间的关系。因为他们认为，国家间的角逐是阶级冲突的结果，故国家间的角逐会在社会主义胜利的地方

消失。发生意见不一致时，就被当作共产党内部异端加以处理：试图把对手开除出去，然后加以摧毁。把不同意见当作异端邪说，这种倾向使意见不一，上升为激烈的分歧。共产党中国和苏联之间的辩论，在许多方面，要比苏联与非共产党世界的辩论还激烈。

即使共产党领导集团的基本概念类型相似，各共产党国家的内部结构对国际关系的影响却差异很大。意识形态是否象苏联那样制度化，或它是否象共产党中国那样依然受到初期革命狂热的推动，这一点至关重要。意识形态制度化的国家会逐渐形成一种特殊形式的实用主义。这种实用主义可能与美国的实用主义一样，同属经验型，但却在不同的"现实"领域内发挥作用。不同的哲学基础必然会引出另一套解决国际争端的体系，从而又引起一系列问题。

共产党官僚政治的结构，无论多么实用主义，在考虑问题的轻重缓急上，同我们并不一样，它更侧重教条上的考虑和意识形态上的问题。一位资深的苏联领导人每逢演说都长时间地谈论共产主义人生观，这绝非只为逢场作戏。即使是逢场作戏，它也必定会影响内部争论中被认为有道理的一些提法。官僚主义化和实用主义可能导致热情的消失，但并不能保证西方和苏联会在思想上彼此靠拢。

越是大张旗鼓地宣传革命主张，越能保持革命热忱。但自相矛盾的是，他们的结构可能使他们在政策选择上有更大的回旋余地。策略上的顽固和意识形态上的活力，不应与结构上的僵化混为一谈。因为领导集团统治的基础超过了官僚机构权威的威望，所以领导集团并不过多地受到行政结构的辖制。如果领导层发生变动，或领导层的态度的改变，都会

引起戏剧性的政策变化，在共产党中国，这种变化要比制度化程度更高些的共产党国家强烈些。

魅力超凡的革命型领导集团

当代国际秩序还受到另一领导类型的巨大影响：魅力超凡的革命领袖。对于新兴国家的许多领导人来说，西方的官僚——实用主义方法是不管用的，因为他们更关心的是他们希望建设的未来，而不是摆布在实用主义头脑中占主导地位的环境。而意识形态并不令人满意，因为教条给人们提供了刻板的规范，而这些刻板的规范曾激励过许多新兴国家领导人，但也使他们的个人经历黯然失色。领导独立斗争的领袖人物之所以能经受住斗争过程的艰难险阻而不退却，是因为他们坚信自己的远见。这种远见使他们能够克服表面看来十分严峻的客观情况。革命家很少是以物质考虑为主要动机的，虽然在西方，人们仍然虚妄地认为，他们是以物质考虑为动机的。物质刺激不会使人去冒生命危险投身前途难卜的革命斗争。如果卡斯特罗和苏加诺的主要兴趣在经济学上，他们的才智就会保证他们在被他们推翻的社会里取得卓越成就。恰恰是他们对未来的憧景使他们感到，做出牺牲是值得的，或者说，是他们一心追求政权。在革命家看来，有意义的现实是他们奋力要创造的世界，而不是他们要以斗争手段去摧毁的世界。

这种看问题方法上的差异说明了，西方与许多新兴国家的领导人的对话大都没什么结果的原因。西方认为，新兴国家内的紧张局势是由于经济活动水平很低造成的。在坚信经济发展是解决问题的灵丹妙药的人们看来，似乎提高国民生

产总值是政治稳定的关键。他们认为，新兴国家的领导人应该高度重视这一问题，并以此作为他们的主要政治动机。

但对许多新兴国家的魅力超凡的领导人来说，经济进步，虽然并不是不值得欢迎，但为实现他们的雄心壮志提供的活动范围十分有限。经济进步只能以缓慢、痛苦和技术性很强的措施才能实现。这样的措施与他们在争取独立的斗争中的英雄壮举形成鲜明对照。经济效益长期不见效果，功归何人很难明确。假如卡斯特罗遵照经济发展派理论家的建议行事，几十年后，他充其量也只能领导一个小的进步国家，也许是加勒比的小瑞士。与领导席卷整个拉丁美洲的革命相比，这个目标就显得微不足道，令人厌恶，对他来说不可想象。

另外，即令取得经济进步，国内政治不稳定也会突出地表现出来，起码在经济进步的初期是如此。经济上的进展会破坏传统政治结构。因此，当权领导人就不断受到重新建立其统治的正当的压力。为此，他们特别容易推行戏剧性的外交政策。新兴国家的许多领导人似乎深信，冒险的外交政策不会损害经济发展前景，甚至会促进经济发展。无论受援国采取什么行动，超级大国的竞争很可能使经济援助源源不断。他们的外交政策越是咄咄逼人，主要的竞争者就越会加倍努力去讨好他们。许多新兴国家没有确定的国家特征，就助长了它们奉行放任无羁的外交政策的倾向。国家疆界经常与前殖民统治者确定的行政区划相一致。因此，这些国家很少具备19世纪欧洲民族主义的条件：共同语言、共同文化甚或共同的历史。在许多情况下，他们唯一的共同经历仅仅是100多年的帝国统治。结果，它们受到实行独裁统治的巨大压力，

而把外交政策作为实现国内凝聚力的手段，十分有利可图。

无论采用何种政府制度，新兴国家的许多领导人把外交政策作为逃避内部棘手问题和达到国内聚合力的手段。国际舞台为他们提供了采取在国内行不通的戏剧性措施的机会。这些措施常常带有反西方色彩，因为这是重新创造反对帝国统治斗争的最便当的手段，反对帝国统治的斗争是许多新兴国家主要的团结因素。这样做是格外有利可图的。因为今天核大国之间的角逐抵消了过去与冒险的外交政策相联系的许多风险，尤其是当那个外交政策是针对西方的，西方缺乏任何有效的制裁手段。

核僵持和对世界舆论的尊重，大体上排除了传统军事压力。但西方既不愿意，也不能够利用可对新兴国家造成惨痛后果的制裁手段，蓄意利用他们软弱的国内结构。在许多地区，制造国内动乱是比传统军火更有威力的武器。新兴国家的许多领导人会乐于不看重权力的典型的表面虚饰；但他们会对国内动荡的威胁十分敏感。一个能力很强的国家可以利用他国内部不稳定局面作为外交政策的工具。中国虽然不具备几乎一切形式的远程军事实力，但却是在非洲日益增长的因素。弱国对一个国家在其领土内组织内部动乱能量的关切，超过对那个国家的实际摧毁力的关切。

结　论

当代国内结构对一个稳定的国际秩序的出现，提出了前所未有的挑战。官僚—实用主义社会集中精力操纵一个他们认定为既定的经验现实；意识形态社会则分裂为实质上的官僚手段派（虽然它与官僚—实用主义结构不属同一个现实范

畴）和利用意识形态达到革命目标的一派。新兴国家，只要他们活跃在国际事务中，他们就会极力寻求在外交政策上使魅力超凡的领导永久化。

这些差异对什么是“合理”建议，形成一致意见构成主要障碍。对现存形势的弊病很难做出共同的判断，协调行动解决问题就更难。所有领导类型的共同特点是偏重短期目标和只能成功不能失败的国内需要，这使形势更加复杂。在官僚社会里，政策往往出自产生最小共同特点的妥协，并由那些以管理现状出名的人们加以执行。意识形态机构化的国家的领导就更受制于实质上的法人团体。当然，两种类型领导集团都经不起激进的变化，因为它们会在其行政结构内造成深刻的反响。新兴国家的魅力超凡的领导人象走钢丝的杂技演员一样，一步走错，就会从他们的宝座上跌落下来。

国内结构与外交政策：世界秩序的前景

当代许多裂痕都可追逆到国内结构的差异上去。但是否有补偿因素呢？技术的推广和与之相关联的合理性，或许多西方政治形式在全球范围内广为采用，都产生了什么影响？不幸的是，“西方化”过程不会必然产生对现实的类似构想。因为体制和技术本身并不重要，重要的是人们赋予它们的意义。而这又因有关社会的演变程度而异。

“民族”这一词语用于诸如印度、法国和尼日利亚不同现象时，就有不同的含义。对于不同民族，技术可能会有不同意义，这取决于技术获取的手段和时间。

任何社会都是演变过程的一部分，这一过程是借助两种表面上相互矛盾的机制进行的。一方面，可能的适应跨度受

到物质环境、内部结构，更主要是受到以前选择的限制。另一方面，演变不是直线进行的，而是通过一系列的复杂变迁进行的，这些变迁，那些主要的行为者无论如何不会明显觉察到。回过头来看一项选择，它可能会给人以似乎是随意做出的印象，或者表明它是唯一可能的方案。在任何一种情况下，这个选择不是孤立的行为，而是以往决定积累的结果。以往的决定反映了历史、传统、价值观念，以及目前的生存需要的压力。每一个决定都限定了今后可能适应的环境范围。

新兴社会当然能够实行激烈的变化，而这种变化在晚些时候就是十分难以实行的。一个社会机构变得越繁琐，其传统已经牢固确立起来，其在内部组织方面的选择余地就越有限。如果一个结构高度完备的社会单位企图实行根本性转变，它就冒着使其内部组织、历史和由其结构所体现的价值观受到重大的震荡的风险。当它接受别处制定的制度或形成的价值观时，它必须根据自己的结构的吸收能力对它们加以改造。因此，任何政治单位的制度必须放到历史环境中进行观察，只有从历史环境的角度进行观察才能显示出它们的未来。各个社会，即使它们的制度是相似的，可能会象夜间航行的船只，发现它们只是暂时地航行在同一海域上。

那么就没有合作与稳定的希望了吗？难道我们的国际体系就注定无法理解，国际体系的成员国注定要遭受到日益严重的挫伤吗？

必须承认，如果我们孤立地考虑国内结构，前景就不会充满希望。然而，国内结构不是存在于真空里。国内结构必须适应环境的需要。在这方面，所有的国家都发现它们面临

着避免一场核浩劫的严峻任务。虽然这一情况对各国限制的程度不尽一致，但它却确定了一个共同任务，技术将把这一任务作为直接责任强加给越来越多的国家。

另外，行政方式上的某种类似之处可能会带来合理性的共同标准，正如贾加里布教授在为本卷撰写的文章中所指出的那样。科学技术将会普及。通讯手段的改善可能会导致共同文化的出现。国内结构与不同演变阶段之间的裂隙是重要的，但人类日益增加的相互依赖性会超过它们。

当代国际秩序之最深刻的问题是两种政策类型和两种哲学视角间的裂痕。这两种政策类型可以从对秩序的认识分类，即政治的与革命的方法；或者也可归结到人，则有政治家与预言家之分。

政治家摆布现实，他的第一目标就是生存。他感到，他不仅要对最佳结果，也要对可预见的最坏结果负责。他对人性持谨慎看法，他清醒地记得许多伟大的期望落了空，许多良好的意图无法实现。他知道人的自私、野心和暴烈。因此，他要防范这种可能性，就连最明智的主张也可能出现毫无成果的局面。口若悬河，直陈面谏，也可能包藏祸心。他将努力避免某些实验。并不是因为他反对实验成功的效果，而是因为他感到，一旦失败，他要为一切后果负责。他对那些把外交政策个人化的人疑心颇重，因为历史教导他懂得，依靠个人的结构是脆弱的。对于政治家来说，渐进主义是稳定的精髓；他是平常业绩、渐变和缓慢建设时代的代表人物。

与政治家相对照，预言家更关心的是创造现实，而不是摆布现实。他的兴趣更多地放在什么是"正确的"，而不是什

么是"可能的"。他提出自己的远见，作为试验，把他的诚意当作保证。他相信一切都会解决；他潜心于意向，而不是方法论。他坚信，人是可以臻至完美的。他处理问题的方法不受时间限制，并且不依赖于外部情况。他反对渐进主义，认为这是对情况的不必要让步。他甘冒一切风险，因为在他看来，他的远见是第一性的现实。自相矛盾的是，他对人性持比较乐观的看法，这反倒使他比政治家更不能容忍他人。如果真理既是可知和可得的，只有不道德和愚蠢才会妨碍人实现这个目标。预言家是追求崇高目标、追求大动荡、创立丰功伟绩、同时也造成巨大灾难的时代的代表人物。

对政策的政治家的处理方法与预言家的处理方法的冲突，总是无结果和令人沮丧的。对政治家的考验是国际结构长期受到沉重压力，对预言家的考验都在他的预见之中。政治家将努力寻求把预言家的直觉变成确切的措施，他按照公利标准判断主张，而不是按其"真理"成分的大小，在预言家看来，这种方法几乎是亵渎神灵的，因为它标志着权益对普遍原则的胜利。对于政治家来说，谈判是稳定机制，因为由谈判决定；维持现存秩序比现存秩序内部的纠纷更重要。在预言家看来，谈判仅具有象征性价值，是作为转变或使对手意志消沉的手段；真理按其定义而论，是不能妥协的。

两种方法在不同的历史时期都占过上风。政治方法支配了宗教战争结束后到法兰西革命时欧洲的外交政策，以及后来从维也纳会议到第一次世界大战爆发时期的欧洲外交政策。预言家方式在宗教斗争和法兰西革命时期的大动乱中处于上升地位，以及在当代世界一些主要地区发生的起义中起主导作用。

两种方式均大有建树，虽然预言家方式可能造成较大的社会错位和较多的痛苦。两者都有自己的报应。政治家的报应是均势。虽然均势可能是稳定的条件，但却不能产生其自身的动因。预言家的报应是，不冒使人沉沦于广袤的憧憬之中和把人变成可以任意摆布的个体的风险，则不可能维系一种亢奋的情绪。

至于哲学观点的差异，它可能反映了自文艺复兴以来就把西方与现在人们称之为不发达地区（俄国处于两者中间的地位）区别开来的两种思想路线上的差距。西方笃信这样的观念：对于观察者来说，现实世界是外部存在，对外部存在的了解包括记载资料和资料分类——越准确越好。那些没有受到牛顿思想的早期冲击的文化仍保留着牛顿思想以前的观点：现实世界似乎是观察者身内之物。

虽然这种态度几百年来一直是一个累赘，因为它阻碍了西方享有的技术和消费品生产的发展。但在当代，在革命动乱的年代，它就提供了很大的灵活性。它使与我们的文化模式不同的社会能够影响观察者的观点，而去改变现实。在当代的条件下，无需牺牲技术进步，就可做到这一点。技术是作为礼物传入这些国家的；获取先进技术，并不要求他们在哲学思想上改宗皈依，而发明先进技术却将哲学思想上的改宗强加给西方。现实经验对许多新兴国家的意义与对西方的意义大不相同，因为在某种意义上，这些新兴国家从未经历过发现现实经验的过程（在这方面，俄国也处于中间地位）。同时，哲学观点的差异可能致使我们表面上显得对人冷淡、傲慢、缺乏怜悯心。当代国际秩序的不稳定性之核心深处存在着一种哲学上的分野。这种哲学上的分野使大多数政治辩

论的问题大体上看上去都无关宏旨。

风格与哲学观点上的此类差异，并不是史无前例的。新奇之处在于，今天此类差异发生在全球范围内，以及若不克服这些差异，则会造成风险。历史上，程度较轻的裂痕都是用辩证的方法解决的，一种政策风格或一种哲学方法在一个时代里占据主导地位，然后让位于另一种现实构想。而且这种过渡期间很少发生暴力事件。我们所处时代的挑战是，以前几百年里，通过一系列大体上暴烈的，并且常常是灾难性的大动乱加以调节的事件，我们是否能够自觉地、创造性地处理。我们必须建立一个国际秩序，不要等着危机发生，迫不得已才去做。

这并不是绘制蓝图的问题，而是一个态度问题。事实上，我们对技术蓝图的过分关切，是我们困难的表症。在我们能够"处理"秩序问题前，甚至在哲学上，我们必须确知，所提出的问题是对路的。

我们可以提及一些有希望的迹象。西方最敏感的思想家们已经认识到，过度的经验主义可能导致停滞。在许多新兴国家，以及在一些共产党国家里，第二代或第三代领导人正处在从革命初期的狂热中挣脱出来的过程，正处在把他们的行动与他们帮助创造的环境联系起来的过程。但这些仅仅是进步过程中的初步迹象，进步过程的意义并不总被人理解。确实，动乱时代的特征是，这个时代提出了如此之多亟待解决的问题，致使用于透彻分析其深层意义的时间不足。因此，更需要有一个广阔的视野，以使未来不致淹没在目前的问题之中。这是最严肃的问题。

〔译自詹姆斯·罗森诺主编《国际政治与对外政策》，自由出版社，纽约，1969年版，第261-275页。作者亨利·基辛格是美国著名的外交家，曾任哈佛大学教授、美国国家安全事务助理、美国国务卿。〕

姚韫华　节译

褚广友　　校

外交与对外政策

〔印〕萨曼德拉·莱·罗伊

一

在当今的世界上，没有一个国家可以完全孤立地生存。由于所有的国家均要与其他国家进行某种交往，每个国家必须有不同于其国内政策的外交政策。

人们一直对对外政策有各式各样的解释。一些人认为，一个国家的对外政策是它的国家利益相对其他国家的表现。吉布森在他的著作《对外政策的途径》一书中将对外政策定义为"以知识和经验为基础，全面综合地用以处理政府与世界其他部分的事务的计划。其目的在于促进和保护该国的利益。"

哈特曼写道："一个民族国家长年累月地面临着这样的问题：这个国家的目标是什么？对这一问题的回答我们称之为对外政策。而有一点也是马上就可以明白的：即并不是任何想得到的东西都是可以得到的。"理想的对外政策目标的制定和它的适当的贯彻执行，在很大程度上取决于能力的有无。然而，对所有国家来说，无论大国还是小国，国家的权力都

是有限的。因而，现实的对外政策的制定取决于对权力资源和其他可资利用的能力的估价。

伊沃·达恰克注意到这些因素在对外政策制定中的重要性。因而，他认为，对外政策的基本任务经常被确定为是评价一国本身和其他国家的能力和意图的持续不断的过程。他说，这意味着：

1. 依据一国自身的和盟国的能力来决定该国自身的目标，在追逐这些目标中，这些能力是实际的或潜在的可资利用的。

2. 评估非友好的、中立的和友好的国家的目标，以及实现其目标的实际的和潜在的能力。

两个过程或其中任何一个过程中的错误都有可能导致灾难。战争有可能因低估了对手的实力或高估了自己的实力而发生。假如事先没有错误地估计其他国家的真正潜力，有些战争也许可以避免，或是以较小的代价进行。

很明显，在估计它国的实力、弱点、目标和抱负上的任何差错都可能导致一国在构思其对外政策上的重大失误。只有借助于外交才能避免这一判断的失误。外交机构可以通过收集这些方面的情报来评估其他国家的实力、弱点和抱负。在对上述各方面做出评估之后，他们可以报告外交部。外交部则以收到的情报为依据来制定一项行之有效的对外政策。因而对一国外交的适当的对外政策的制定有着十分重要的作用。

从动态方面来看，对外政策是一个政府对另一个政府或一个国家对另一个国家的行动系统。它包括一个国家对外关系的总和与该国当前的利益及目标。构思对外政策或许是一

个国家的最高的政治职能，在对外政策制定上的错误可以导致最严重的反响。由于其意义重大，对外政策的制定在任何时代都是行政首脑的特权。

二

在许多方面，以及对许多人来说，对外政策与外交似乎是同样的。然而，尽管在对外政策和外交之间有密切的联系，它们却不相同，而且还有着明显的区别。蔡尔德用几句话解释了这个区别。他说，“一个国家的对外政策”是“对外关系的实质”，而“外交严格地说是个过程，通过这一过程来贯彻政策”。换句话说，外交的目的是提供机构和人员，通过这些来执行对外政策。

哈罗德·尼科尔森，这位身为外交官的著名外交学者，尤其坚持要人们注意这一区别。在他那引人入胜的《维也纳会议》一书中写道：“考虑一下外交止于何处以及对外政策始于何处，即使在论述遥远的历史事件时也是有用的。它们每一项都涉及国家利益到国际利益的调整。对外政策是建立在国家需求的总概念的基础之上的。另一方面，外交不是一种目的，而是一种手段，不是一项宗旨，而是一种方法。它通过运用理性、调解和利益上的交易来防止主权国家间发生重大冲突。外交是一种媒介，通过这种媒介寻求通过协议而不是战争来达到对外政策的目的。因而，当协议成为不可能时，作为和平工具的外交也就变得不起作用了。而只有对外政策（其最后的惩罚则是战争）仍在起作用。”虽然尼科尔森在这里对外交和对外政策之间做了一个很好的和有趣的区分，但他在最后一句话中提出的一些观点却会使人产生误解。

三

一个国家的对外政策是用来增进和保护该国利益的，外交的首要职能也是进一步发展国家的利益。显然，对外政策和外交似乎具有同一职能。但它们之间也有某些根本的区别。在这样一个多国的世界里，为了保护和增进国家利益，每个国家必须决定它对世界其他国家的态度以及决定它在世界事务中将采取的行动进程。这一态度可以看作是一个国家对外政策制定的基石。一旦奠定了这一基础，并且制定出对外政策，外交官起到通过他的活动来落实这一决定的作用。所以，如果对外政策的首要功能是做出有关对外关系的决定，外交的首要任务则是恰当地有效地执行它们。然而，斯特劳斯—休普和波索尼说，对 外政 策 可以 分为决定与执行两个广阔的范畴。换句话说，他们认为，对外政策的制定与执行二者都包括在对外政策的范畴之中。按他们的观点，那么外交也是对外政策的组成部分。

的确，外交与对外政策是密切相关的。但是，当对外政策更多地关注决定时，外交则主要与它的执行相关。然而，它也有助于外交政策的制定。正是外交官发出关于他国的态度、实力、弱点、抱负等情报，在这个基础上，行政部门来拟定对外政策。因而，外交在很大程度上影响了决策机构。

每个国家都有其目标与抱负。为了实现这些目标与抱负，一个国家就要制定自己的对外政策。一项对外政策的质量与成功不是靠着这一政策的抽象的目标，而是靠着它的执行。在这一领域，外交起很大的作用。虽然外交不参与对外政策的真正的制定，但它用各种方法来帮助政策的制定。它将传

达已定的政策，努力试图解释它，并进行谈判，协商出保证国家在战时和和平时期安全的协议。外交试图在政府之间明智与策略地进行居间活动，调节和消除分歧。在战争时期外交起着不同的，然而是被扩大了的作用，实际上这也在各种各样的战争中得到了证明。

战争的结局并不总是能预测到的。加之，即使是一场战争中的胜利者也不得不经受削弱其精力的无穷的苦难。这就是为什么只要有可能，最好是避免战争。当两个或更多的国家有着紧张关系时，对外政策制定者们最终决定有关各国是否试图通过和平的调解来解决其争端，还是用宣战来达到它们的目标。最后的决定由外交部做出，而做出的决定就成为国家的对外政策。但一项对外政策被通过后，为了它的国家的最大利益而执行该政策就是外交官的职责了。在急剧变化的国际政治进程中，要求一个外交官利用他的一切天才达到将会有利于其国家的协议。如果宣战了，外交官的责任则是使中立国确认这一政策有正当理由。不利用外交进程的独特的优点有可能使一个国家丧失来之不易的力量的优势。与此同时，外交可以减少不利的方面，比如减少一个国家，在一个相当大的程度上由强权政治支配的世界中的劣势。因而，一个国家对外政策的成败在很大程度上取决于它的外交官处理重大的外交事务的能力。

在谈判协议时，一个国家有可能在某几点上屈从于它的对手，只要这些对它本身的利益不是关键性的。但也有一些冲突的领域是没有外交调解余地的。近年来，东西方冲突揭示出许多这样的例证。在这些冲突领域，双方采取了显然是势不两立的立场。在有些时候，外交能重新确定这些国家看

上去是不相容的至关重要的利益，并使之成为可以相容的利益。他们执行这个任务的成功度与他们影响有关国家对外政策的程度是等同的。

外交官的一个主要职能是在世界组织、国际会议和外国首都代表其国家。他们在代表国家同时，会遇到别国同样的代表，或甚至遇到一些在决定其各自国家的对外政策上有发言权的人物。外交官可以通过其个人的魅力和机智影响他们，以至于可以取得相当程度的和解。这将有助于改善这些国家之间的关系。通过他们的活动也可能做出相反的事，成为恶化国家间关系的工具。在上述两种情况下，外交官都通过其行动影响了他们国家的对外政策。

被认为是执行对外政策决定的外交官，有时也能通过他的行动影响这些决定。外交官的一个主要的职能是收集和报告情报。他通过选择和估价转交本国政府的资料，以此影响高层决策者的思想，实际上暗中实现他自己的意图。加之，他们从现场发来的建议具有一种真实性的光辉，这使他们在国内有很大的份量。因而，他们作为情报收集者的作用使他们不致成为仅只是本国外交部的影子。外交官们意识到这一事实。因此，一些外交官试图影响其政府的对外政策决定，他们的努力有时得到很大的成功。

因而外交与对外政策有密切的关系，外交的主要目的是为执行政府已定的对外政策决定提供机构和人员。但是由于这一密切关系，外交在对外政策制定中也可能起重要的作用。与此同时，必须记住，虽然在外交与对外政策之间存在密切的关系，有时外交甚至被认为是对外政策的同义语，想到一点就不能不考虑另外一点。但是，二者仍是不可等同的。

〔本文译自《外交学》，斯特林出版公司，1984年版，第24-29页。〕
周启朋 译

对外政策分析的理论框架及概念方法

〔美〕查尔斯·F·赫尔曼

在对外政策研究领域，理论框架的多样化和概念的研究方法的不同，进一步显示出该领域的不确定状态。在库恩1963年的著作《科学革命的结构》发表之后，一些社会学家极为关注范式在发展各个领域的科学研讨中的作用。如果，我们把某一研究领域或学科中的范式理解为一系列被广泛接受的、基本的和关键性的假设，理解为它们表示所研究的现象的特性，同时也理解为表明由哪些问题及所需的研究方法来构成其知识的领域，那么可以说，对外政策研究目前的确还没有公认的范式。在关心用科学方法对对外政策做跨国研究的学者中，某些人已接近于采用基本以罗森诺的著作（1966年《比较方法与国际政治》、1971年《对外政策的科学研究》、1974年《比较对外政策》）为基础的一种范式。但看起来，那也没解决问题。

尽管对对外政策到底是个什么概念缺乏认真的考察，但这并不妨碍在对外政策研究的总倾向中使用它……曾派生出不同方法的，最普遍的倾向是将对外政策看作应变量，即对它需要解释和领会。但另一些理论框架认为，对外政策是自变量，考虑的是它对其他因素的影响。最后，还有一些研究方法将对外政策解释为中间的变量，这通常是作用于延续的或循环的过程。在这一过程中，区别自变量与应变量可能是毫无意义。下面分别介绍一下按这三种总的研究方向发展出

的有代表性的理论框架。

作为应变量的对外政策

个人的属性

许多完全不同的研究计划一直围绕着一个基本的问题在进行，即对外政策的实质或不同的对外政策倾向，有哪些是由参加决策过程的个人特性的不同而引起的。有一种研究方法是探求决策者思维的图示。这种方法关注一个人对他所处环境中的诸事物的看法和对一系列因果关系的认识结构与思维过程。这种思维图示可成为处理信息和估算适宜行动的基础。另一种研究则集中在政策制定者的政治信仰及以何种手段估计它们对行为的影响。其他的研究则从事心理传记或强调社会背景经验。近来又进一步提出对心理因素的总体的研究方法，要求考虑信仰与态度、动机、背景经验、处理人际问题与做出决策的风格等。

依据个人心理特征来寻求对对外政策的解释不断提出的一个问题是：在如同政府制定政策这样复杂的社会现象中，个人的属性能否造成政策的不同。争论之点是：个人属性的影响是否取决于一系列的条件，如问题的性质（常规性还是危机性）、个人的地位（国家首脑还是中层的官僚）、决策的过程（参与人员众多还是只由一人或少数人）或个人的风格（消极被动还是积极主动）。

官僚政治

近20年来，在一些专门阐述对外政策概念框架的著作

中，很少有象艾利森的《决定的实质》那样受到广泛的注意。艾利森用三种框架对古巴导弹危机提出了三种不同的解释。尽管这本书由于某些原因尚需检验，但对官僚政治框架的阐述是其主要的特色。在艾利森以前的一些分析家们对官僚政治框架的分析也做出了贡献，其中有纽斯塔特、亨廷顿、希尔斯曼和谢林等。这种研究方向认为，对外政策是领导人或他们在不同的政府机构及官僚机构中的代表们讨价还价和相互说服的结果。每一官僚机构都有它自己的利益和使命，并对政府所代表的国家的利益加以解释，以使自己获利。由此而产生的相互对立的利益间的冲突，而任何人都不能将他所代表的机构的偏好强加给其他人，这使得"互相支持"的妥协和其他讨价还价的手段成为必不可少的了，于是产生了大家同意的对外政策。它往往是许多立场的混合物，而不是一种实现任何立场的有效的手段。官僚政治明确主张，解释对外政策主要在于政府自身，从而将国内的其他因素的影响和国际行为者的行为作用减低到最小限度。它也强调，政策的执行是由高层官员们的行为来选择。它辩称，在决定与执行之间可能产生相当的差异，而这正是官僚政治的进一步结果。在官僚政治框架中的基本问题是：哪些组织中的行为者具有什么样的能力和智谋来参与政策的制定，以及这种结果如何反映了这些主要的行为者之间的交易。

官僚政治研究引起了一些批评，其中包括认为它仅只适用于美国或少数其他的具有现代官僚制度和相当可观的权力分散的社会。即使在美国它也过分忽视了总统在许多重大问题上的明显作用。进一步说，关键的行为者，即暂时受到政治任命的人，即使与他们所领导的各部门没有很深的关系，

也仍然可由于对彼此的忠诚而产生十分不同的行为（见以下对小团体行为的讨论）。然而，官僚政治的角度为许多政策制定的案例研究提供了一个吸引人的解释框架。再者，它通过提出自变量和对外政策的类型之间的明确的联系而做到了许多研究方法没有做到的事情。

小决策团体

在官僚政治研究假定对外政策是主要的参与者在决策过程中相互冲突的结果的同时，从小集团角度研究的一个主要倡议者发现不是团体中的冲突，而是对保持团体内部一致的过分的注意才是危害做出高质量决定的根源。杰尼斯指出，一些决策团体如此关心保持政策制定的同伙们相安无事和友好感情，以致使信息处理失真，排除其他可能的选择，用各种形式保证"团体的思想"。这种"团体的思想"极大地侵蚀了高质量的决定的可能性。实证的研究已使这种行为产生的条件更为明确了。

乔治从某种不同的角度也注意到了对形势的单一的解释和对问题的处理过早下结论，能够导致一个团体做出很糟糕的决定。他建议要有意地寻找"各式各样的倡导者"，这些人应各自主张相互竞争的不同选择，这样来避免在没有仔细考察各种不同选择之前就形成一致。在别的地方，乔治曾概括了强调小团体决策之效果的大量文献，并将其运用于政治过程中。小的决策团体迅速达成一致意见，并十分强调，这两者都可能成为问题。同样，重要的也可能是用来解决那些实质上有分歧的不同方法。一个团体所采用的处理冲突的不同策略可导致不同的结果。这种研究的核心是假定在小团体内处

理信息和处理危机的各种过程能够影响选定的政策。对此明显的批评是，决策团体所采取的程序人们是不易了解到的。同样，要区分为什么会取得一致的缘由也是困难的。例如“唯唯诺诺的人”屈从于领导的偏好，过分地寻求维持这一团体的和气，还是真正地具有在周密考察事实基础之上做出结论。寻求一致的过程和动机的不同可能会对做出的决定的质量产生影响。虽然还有尚未澄清的问题，但从小团体方面进行研究的角度要我们注意在做出选择之际，对外政策的决策单位往往是一个小的、大家面对面的团体。

政治系统—集体的信仰及组织

认为在论述政治系统对对外政策影响时，有大体一致的框架可能是夸大其辞。当然，有一系列的研究工作是针对政府的性质或不同类型的政治集团对外交事务的影响的。一个长期研究的问题是民主制度和集权制度的各自的优点。这里提出的论点是，集权制度具有更大的灵活性和能力以对它外部环境的变化做出反应。对总统制及议会制下的不同对外政策也进行了比较。最近对对外政策集团的特点，如反对派力量的程度、内聚力的总量、政治精英的反响均被认为是对任何体制都适用的并影响其外交政策的变量。

在正常情况下，一个集团是被认为不仅包括统治者，而且也包括整个社会的政治上起作用的各方面。可以假设这些方面会影响对外政策。在不同的时期，学者们试图通过民族特性、公众舆论、利益集团及政治精英来解释对外政策，这些是可以从包罗万象的政治系统中分离出来的一些因素。这一类努力可以分为两种，一种集中注意在集体信仰。态度以及各

个社会中政治上显要的人们表现出来的观点，另一种则集中注意以利益集团、政党和政治精英形式出现的公众中的各种因素的有组织的表现。

第二次世界大战为关注民族特性研究的美国学者提供了动力。由于对敌手的了解的需要，促进了各种研究。通过民族特性，研究者试图描述一国全体的或多数的成员共有的和持久的个性特点、独特的生活方式以及文化行为类型。民族特性研究的中心在于提出由文化决定的实践，如儿童教养、公认的人际间关系以及由语言结构推动的认识——理解——理性实践，所有这一切都导致对权威的共同的态度和不同的价值观。这些在公众行为的许多方面，包括在对外政策中都得到表现。

尽管近年来学者中对这种将对外政策归于一种典型的民族特性的企图的兴趣已减弱了，但对社会的集体努力、对形成政治信仰——即政治社会化——的作用及其对对外政策的影响的研究仍是很活跃的。如英格尔·哈特发现西欧四国的年青一代较之老一代对政治一体化持更为积极的态度。他将这一差异归因为这些国家早期社会化实践的变化，并预言当那些较为年青的人成为选民的多数时，这些国家的对外政策将会反映出要求增加对欧洲一体化承担的义务。博布罗最近一项关于中国外交政策的重要研究，试图证实中国的"国家决定文化"是明白地表示了它的基本信念，并适用于处理对外政策决策的逻辑。

阿尔蒙德的一部有影响的著作《美国人民与外交政策》(1950年)提出可设想美国社会是一座金字塔，它的底部是广泛的公众，一小部分关心的公众接近顶部，在顶端的则是政策及舆论的精英们，其中包括真正的政策制定者。他提出对

外政策方面每一个集团的不同的作用，各阶层之间的互相流动以及在此基础上的政策影响与公众动员。这一著作及研究方法的继续改进，已促成更广泛的从概念上及实践经验上对公众舆论的作用的大量著述的出现。有关美国对外政策中利益集团的研究仍在继续进行，尽管对它尚未能运用一个在许多公众舆论研究中已建立起的那种完善聚集数据的分析类型。由于研究美国政治和比较政治的学者的带头，分辨在其他国家中利益集团对对外政策的作用也成为研究的课题。

到目前为止对政治系统的这些组成部分，如利益集团、公众舆论、政党及政治精英之间如何相互作用以影响其他类型的社会的对外政策尚未在理论上做出重大成果，但已有些针对美国的研究。科恩在对美国在二次大战多年之后做出缔结对日和约的决定的案例研究中考察了这种相互作用。近来，休斯将对外政策决策过程归为几种可供选择的模式，即多元的、权势人物的、理智行为者的。依据对各种案例研究的评估和公众舆论调查的资料，休斯得出这样的结论：公众和团体对对外政策影响的程度及性质取决于问题的类型（经济、安全或外交），政府内部决策的场所（行政或立法）以及决定做出的速度。他认为，解释政治系统的非政府成分的作用的各种不同的决策模式是否恰当，取决于问题的形态、决定的场合以及决定的时间变量。

从政治系统因素作为自变量的框架与方法提出对外政策决策者受他们所处的政治系统的影响。他们之所以受影响是部分形成他们自己的政治社会化所获得的价值观和信仰的结果，也是政府之外或执政党外的那些人明确的偏爱和直接影

响的结果。……

民族特性

对一国的对外政策的解释曾长期被归为其民族特性的差异和性质，而民族特性则常被认为是能力或实力的因素。例如在对外政策和国际关系的现实主义观察角度中，曾是一个关键的因素。当前面所说的政治系统框架集中在有目的地、直接地从属于社会有关统治管理的方面时，民族特性研究方法则论述没有任何内在的政治含义而可用于许多不同目的的人及非人的资源。关于民族特性的集合统计数据已鼓励了大量寻求把行为与特性结合起来的实际研究。在研究中人们经常发现，财富的指数和规模是与作为一般冲突或国际活动的总量的对外政策相联系的。隆美尔试图将民族特性用于他对场论的研究中。他是用民族特性对对外政策做最广义的解释的。大量的属性从统计上被简化为一系列的基础成分，一对对国家之间的此类成分价值之间的距离被提高到理论上来代表决定对外政策行为的各种社会力量。另一个关于民族特性的研究将战争解释为对外政策行为的一种类型，并提出当一个社会的人口与技术的增长与它的内部资源相联系时，这一民族则致力于"侧压力"，即可导致战争的外部的行动。

所有民族特性的研究均假定有全民族共同一致的性质，这些共同性质在很大程度上形成它的对外政策。实际的分析一般证实某些行为和某些阶层的特性的相互作用．但为什么呢？现实主义者提出某些特性提供力量的能力。隆美尔提出两个民族特性的区别造成现状的差异并产生推动政策的社会力量。关于这种关系的潜在逻辑、它推理的过程及特性影响

多少的必要条件，这些还都需要弄清。伊斯特在这方面做出的努力是，提出这些特性产生了政策制定者"行动的可能"的差别。缺乏某些特性当然会限制某些行动，但是有些属性也并不一定非强迫人们去使用它们。所以，从民族特性角度的研究中没有得出的结论是，在什么时候所提供的资源能够得到利用。

外部的与系统的因素

迄今为止，我们所评论的理论框架与方法都寻求将对外政策解释为处于民族国家领土和管辖范围之内的各种国内因素或其他因素的结果。把外交政策完全作为应变量以联系作为自变量的、具体的、外在的、各种类型和系统的变量的工作是极为罕见的。罗森诺和汉雷德考虑了为什么会有这种疏忽，提出在分析层次、资料的获得和概念的发展方面的困难是造成这种情况的缘由。斯普劳特夫妇不具体指出变量的具体类型，而强调环境对对外政策制定者的政策选择的影响只能通过在决策过程中对它们的认知才能实现。

哈福和他的助手们提出外部变量与系统的变量之间的区别。这一区别现已广为知晓。外部变量的性质是：1. 对行为的国家或其他的行为者是外源的；2. 依赖于它们与那些行为者的关系以获得它们的意义和特定价值。所以，"同盟参加者"的概念是一个外部的因素，它的性质和数量将是因国而异的。系统的变量涉及整个国际体系的特性，并具有对这一系统的所有成员的同一的价值。尽管并不一定要有同样的涵义，例如，在特定时间世界上发生的冲突量。伊斯特提出，一个对对外政策解释的系统框架，建立在表明国际体系的复杂性和可运用的方法的5个系统的独立的变量上。到目前为

止，这种独特的努力尚未运用到任何实证的分析上去。

关于对外政策和外部变量的研究较多。多伊彻提出，外部变量的影响如何通过做为输入的接收者和传送者的国内集团而传导。布莱迪采取了另一角度，他强调变化无常的国际形势的特性可成为对外政策的根源，只有当政策制定者认识到一个具体的局势的变量的系列的真正性质时，这一局势才能被确定是否为危机(时间短，威胁大，出乎意料)，它才能对对外政策的过程和产生的行为有实际的影响。前面提及的哈福等人的研究提出了关于国家卷入战争的可能性的某些外部变量的初步实证的证据。实际上对外部变量的注意比在本文里概述的要多，这一点只要把外部的变量和外交政策之间的关系放在从应变量到自变量的程式之外就清楚了。看来，当研究者对国际行为者及其外部环境的关系形成概念时，他们发现将外交政策作为应变量的假设是不大能引起人们兴趣的。

多层次、整体的分析

现已提出的一系列的理论框架指出，必须将对外政策看作是多种变量在不同的分析层次上的相互作用，即在个人的、集团的、组织的、整个社会的以及其他方面的层次上的相互作用。布利特和他的助手们在寻求更为综合性的框架上做出了努力。他们将解释性的变量组织成为运作中的环境的结构成分(并细分为国内的和外部的)，这些构成通过决策的精英们与心理环境(各种各样的态度及精英们的意象)的沟通联系起来，从而导致产生对外政策结果的方案和实施的过程。

于是，作为有关民族特性研究的问题，我们不妨问一下这个联系在什么地方？即提供不同的解释性变数的范畴的潜

在的逻辑如何结合起来？产生特殊的相互作用，导致特殊的政策效果的条件是什么？罗森诺提出基本的问题不是这些变数如何相互作用，而是在某种环境下，对外政策的解释上的某一类变量较之其他变量占了上风。换句话说，就是哪一种解释性变量的范畴更为有力？作为起点，他提出一组国家遗传基因的类目及问题领域的类型在解释对外政策中可用来作为整理出各类变量特征的条件。另一种途径是由一些研究人员提出有可能在各种变量的特殊的类型之间建立起具体的因果联系，从而产生新的相互作用效果，而不是由一种变量压倒另一种。这种研究方法使问题大为复杂化，也须要在实践中进行检验。

据悉，目前最雄心勃勃的整体框架的研究正在国家间行为分析计划中进行。研究者们将他们的框架用于56个国家的数据上。这一框架将解释性的变量排成从心理到全球因素的5组，并寻求依6个方面解释对外政策行为。国家间行为分析按罗森诺的方法从3方面将各组国家分类，而不是将所有国家看作是无差别的。这一研究代表着发展可用实证研究证明的对外政策综合模式的重要进步。但它仍然将建立解释对外政策的各种独立的类目和间接的变量相互作用的逻辑思维结构模式的问题留待以后去考察。

作为自变量或间接变量的对外政策

将对外政策看作是应变量的理论框架的大部分，但并非全部都是集中注意从国内根源进行解释。这就是，他们通过考察作为产生政策实体的社会或其他单位的不同来解释对外政策的不同。进一步说，多数的这种方法具有一定的静态性

质。在被假定是有关的因素中存在某些条件，而某种对外政策也被认为由此产生。这就是形成概念的目的。这一节中要考察的诸方法是试图以不同的方式来观察对外政策的。除极少数特殊情况之外，它们集中注意在行为者之外的环境，他们更多的是以作用反作用或相互作用为研究方向。在这种情况下，作为分析手段的自变量与应变量的区别用处就不大了。

连锁政治

连锁政治这个词是罗森诺1969年提出的。一部分是由于他观察政治学研究中比较政治研究的学者与国际关系学者之间的差距的结果。比较政治学者通常将他们的注意力放在政治系统内实施的国内政治的影响而忽视国内政治系统因素在外部造成的后果。国际关系学者则倾向忽视国际政治对国内政治的影响。罗森诺指出，对现实政治的深入考察提供了大量的穿越上述两个研究领域的人为的界限造成的差距所产生的影响的例证。他强调必须对这一被忽略的联系予以注意。罗森诺没有将“因果律”强加在国内因素及其国际环境的相互作用的循环之中。相反，他却指出有许多应进行研究的事例。在这些事例中，国内政治引起国际政治的后果，反之亦然。

除了那些参与撰写罗森诺早期著作的人之外，积极响应罗森诺呼吁的还有那些对国内冲突与国际冲突关系感兴趣的学者们。早期的实证研究发现“替罪假说”（即那种认为内部的暴力导致外部的暴力，因为政策制定者通过公开呼吁支持抵制造成国内困难的外部危险来谋求减少国内的分裂的假说）证据不足。威尔肯菲尔德和他的某些合作者试图表明内部的暴力之间的联系的确发生于特定的政治集团类型中。

这一分析虽弥补了罗森诺注意到的“差距”，但也表明从联系的角度进行论证还是不多的。当然，还可以指出连锁政治更多地是对人们认识的一个重要的差距的观察，而不是一个指出了各组变量如何相互作用的理论框架。

依附理论

当“替罪假说”研究考察国内政治对对外政策的影响时，依附论研究则考察一国或多国（或是集团）的对外政策对另一社会的内部局势的影响。然而将依附论研究与联锁政治放到一起，看来是不恰当的。因为某些有意义的贡献是大大先于连锁政治理论的，并几乎没有吸收连锁政治的观点。总而言之，依附论框架提出一个国家对一个外部实体的依赖与它的内部发展的不对称的关系。尽管对依附论有大量的马克思主义和非马克思主义的解释，但马克思、恩格斯集中分析资本主义国家的帝国主义及其对附庸国或殖民地的经济发展的影响的基本著作为依附论提供了理论的基础。新的学派扩大了依附的各种形式（例如对单一的国外来源的依赖，外资对国内市场的渗入程度）和依附的类型（如贸易、援助、投资）。近来日益精密的实证研究已使得由弗兰克、博登海默、森克尔和莫兰发展的理论和论证得到补充和趋于完善。但对外依赖对经济增长的影响仍是不清楚的。加尔东、恰斯—邓恩等人发现较大的依附程度是与较低的经济增长相联系的。考夫曼、麦克戈文等人要么找不到其间的关系，要么就是找出肯定的关系。少数几个人研究依附对国内不平等的影响（例如在土地和收入分配上的不平等），只发现很少的肯定的联系。在“替罪假说”上，重要的间接条件具有意义重大

的影响的可能性似乎是值得考察的。戈尔利特和戴蒙德则考虑到接受者本身内部实力的条件作用。作为有关条件值得考察的可包括地区差别、不同的时滞、世界经济的总现状及不同的运行效果。最后应指出：鉴于经济发展问题成为多数第三或第四世界国家对外政策的重大的（如果不是唯一重大的）任务，依附的概念可适用于那些不是由于经济发展的原因而处于外围，而不是国际体系中心的国家。例如，导致在一些问题上处于国际上无力的外围状况的原因可能是对外部能源的依赖。不仅可将依附看作是有影响的国内因素，也可将它看作是影响依附国家的对外政策的。

以感知为媒介的刺激—反应关系

用于对外政策中的基本的刺激—反应模式提出，政府A对政府B的反应行为最好依照政府B以往对政府A的行动来估计。军备竞赛模式的基本形式是遵循这一概念的。在60年代，斯坦福冲突和一体化研究计划（由霍尔斯蒂主持的）提出了他们称之为两个阶段、间接的、刺激到反应的模式，即S—r：s—R，作为对S-R基本公式的修正。在不断的相互作用中，A国对B国的具体行为成为刺激S，这个刺激被感知，并被解释为B国的反应r，B国随之将发现它自己关于A国的新行为成了一种新刺激s，当它表现为行为时就成为对最开始的刺激S的具体反应。B国的这一反应将成为对A国的刺激，这一过程将周而复始地循环不止。这一模式重要的特点是：1. 引进了对对方行为的感知和行为者自己的反应；2. 在实证研究中将感知的数据与客观上的标识相结合；3. 认为这种对外政策行为的相互作用及国家之间的感知是国际交往的

持续的过程。斯坦福研究团体提出的这一模式已被菲利普斯修订了。他争辩道：当政策制定者不能确认其他人针对他们的行为的明确的信号时，他们倾向于重复他们自己原先的反应，当所有关键的决策者都感到（不管准确与否）这个刺激是清清楚楚的时候，他们就会用同一类型的行为做出反应。

行为者对作用一反作用框架的感知引出了决策制定的新角度。也就是说，它将国际关系的研究转换为对外政策的研究。这些分析对对外政策决策是否恰当？正如我们所看到的，在许多自变量的框架中已不仅限于从外部实体来解释行为。是否应考虑更多的内部压力和能力？还应考虑什么是有多种参与者的决定的真实的过程以及在实施过程中可能的失误等。即使这种分析是以感知为限度的，那么仅以政府文件中可找到的集体的官方的感知物这种分析是否恰当？这许多的问题都需要做进一步的实证分析。

控制论与调节

控制论与调节的研究主张一个寻求自己目标的实体不断调整它的对外政策行为以奉行其目标。这一实体的行为是建立在对它所在环境选定一些特性的持续观察的基础之上的。环境刺激的反馈，导向现有政策的继续，或是当这一政策目标看来难以实现时，导向某种修正。多伊彻和斯坦布伦纳分别提出了把控制论的方法用于系统论和对外政策决策制定研究的范围极广的解释。斯坦布伦纳1974年提出控制论的方法是代替解释决策的理性的或分析性的模式的另一种方式。他指出，分析的方法要求对于在不确定的条件下的复杂的决策是不现实的。他的控制论方式包括：决策者或他们的代表

集中注意少数源于环境的标识以观察某一目标状况。这种观察活动能否发展为较完善的或更微观的标识的系列，有赖于所接收到的反馈的稳定性。

正如罗森诺提出的，调节可看作为一个控制论的框架，在这个框架中各种目标是确定了的。他假定所有的国家的社会都是由四个基本的结构组成（心理的、政治的、经济的和社会的）在一定的限度内保持这些结构成为对外政策和国内政策的任务。由于这些基本结构的特定的组合而确定一个特定的社会，如果任何结构的状况超出了它的决定性的限度，那么社会就会发生变革。决策者由于在已定结构中的权力赌注是要制止变革的。依据于对内部、外部诸要求的混合的反应，一个政府将遵循其外交政策的几种不同的战略中的一种，这种选择永远是要进行调整以维持已有的结构状况的。

所有控制论或调节框架的中心问题是断定对外政策实体的目标。尽管索尔森强调对外政策目标能够被限定，罗森诺将目标看作是疆界或是不可逾越的限制，对一个复杂的、集体的实体以寻求目标的方式行事的观点必须认真地加以考查。

〔译自《政策研究百科全书》，斯图尔特·S·内格尔主编，马塞尔·德克尔出版公司，1983年版，第276—288页。〕

周启朋　译

比较外交政策理论研究的发展

[美]查尔斯·赫尔曼 格利戈里·皮科克

比较外交政策研究作为一种研究方法，早在罗森诺颇为著名的《时髦、离奇，还是学术领域？》一文中就下了定论。罗森诺对于外交政策分析领域中的早期的研究很不满意，尤其是依靠那种无法比较而又非积累性的案例研究。因而，他主张采纳一套更有活力的比较方法，以便得出相应的概括和总结。他也主张应不折不扣地将外交政策诸现象当作研究对象。他声称，比较外交政策可以看成是一致的对象，也有为独特的一套理论命题而设的特殊的观点和潜力，因此使之能成为独立的研究领域。罗森诺在同一年，即1968年发表的另一篇文章明确指出，必须用科学的方法来研究外交政策中的各种现象。可以说，罗森诺很早就表露出对比较外交政策未来潜力的乐观态度。当然，也不光罗森诺一人这样抱乐观态度，他的乐观态度也感染了越来越多的学者。

外交政策比较研究的发展

可以这样认为，最早提倡外交政策比较研究的学者们的最大失望，是这项研究没能获得最初所期望的学术成果。而更使人失望的是，这项研究也没能取得该领域的学者早年声称的认识上的飞跃。当时普遍认为在更明确的比较研究中采取有力的方法，会提供大量有关外交政策诸现象的可靠和更全面的材料。这些材料既会引起也会证实这样的概括和总结，即：外交政策结果的变化是与外交政策行为中有关因素

的变化密切相关的。此类概括和总结的增多，反过来又会促进外交政策理论的出现，这种理论有普遍性，并且也可验证。许多人认为，如果这样的话，那么知识的明显增长（积累）就能实现。既然当初抱着这些热望，以后却又没能达到目的，从而在希望与现实之间横卧着一条鸿沟，这必然使那些热衷比较外交政策的人大失所望。

尽管针对这些欠缺提出了许多理由，认为存在众多问题，而所有提出的理由都指出这个研究领域缺乏客观、明确和集中统一的知识积累。正因为没能达到知识积累这一研究项目的关键目标，因而有必要在外交政策比较研究中提出新的建议和采用新的步骤。

本文的中心包括一项建议，要求重新确定比较外交政策的基本概念。我们认为，迄今为止，用以评价比较外交政策的两个流行的推理法是不太合适的。我们也认为只有正确地认识知识积累及其特性，才能适当地去评论和解释比较外交政策领域以前的成果。而且，重新明确概念就是给目前的研究提供指导和给未来的研究确定方向。

为重新确定其方向，有必要更仔细地检查外交政策比较研究以往的主要设想。过去，我们曾指出罗森诺最先下的定义包括两大方面：1. 坚持把外交政策现象当做研究对象；2. 坚持采用比较方法。这两个设想广为接受，并值得仔细研究。

研究外交政策诸因素，必须着重考虑外交政策的概念和国际行为者的对外行为。外交政策不仅应看成是一个概念，也应看作是一个变量或一组变量。这些变量包括各种不同然而却是明确的含义，与其他变量一起发生变化。因而，根据

这些变化便可以探讨不同种类、不同形式和不同程度的政策。而且不同时期和不同地方的政策因素也可得到可靠的分析评价。这种情况便引起了学者对可用以测定政策的事例数据的极大兴趣。尽管某些比较外交政策的研究者们曾认真地尝试收集和使用这些新的相对的素材，然而被吸引到这个研究领域的许多学者认为还有其他检测外交政策的方法。

从理论上说，强调外交政策作为一个变量，会产生多种关于它与其他变量关系的概念。最普遍的倾向是将外交政策看做是应变量，只要检验不同的资料来源，便能掌握其规律。其他理论上的观点把外交政策看成是源泉和自变量，以解释一国的内政和解释一些主要特征，如连锁政治或依附理论。罗森诺对政治体系适应性的兴趣，说明仍有另一种观点把外交政策看作是在政治、经济和社会结构中起调节作用的变量。行为——反应模式认为，外交政策是不停循环产生的，一个行为者的政策导致另一个行为者的对策，而反过来又会促使第一个行为者和其他行为者采取一项新的政策。尽管当初比较外交政策的研究者普遍把外交政策看成是应该予以解释的若干现象（即应变量），然而，还是有不少其他看法是由于注意对外交政策概念而出现的。

比较外交政策的第二个基本要素，就是比较方法的应用。这种方法似乎是直截了当的，其实至少也包括三个相关的要素。第一，比较方法要求进行多国比较，当然，这和比较政治的学者所运用的传统意义上的方法，是基本一致的。在本文所涉及的大多数比较外交政策研究中，主要都强调广泛的跨国比较，对象包括许多国家。这种比较法与以前的做法不同，比较外交政策研究者的比较范围比传统外交政策案

例研究要宽得多。通过使用总计的及各案例的数据扩大了研究人员的比较视野。

比较方法的第二个要素是更主要的要素，是对研究中的每一个对象的相同成分和各种变量进行详尽和系统的比较。因而，影响外交政策结果的因素被认为不同程度地存在于所有政治体系中。而这些影响因素有无变化，与一国的对外行为特征一贯是有关的。因此，比较是明确和详尽的，而且是以已有的变量与关系的概念化为前提的。这种比较方法观与传统的案例和国别研究中缺乏集中比较的方法，形成了鲜明的对比。

采用比较方法的最后一个要素，是科学方法的应用。在比较外交政策的定义中，科学方法占有重要地位，因为各种认识论的主张是与科学活动联系在一起的。对这一新领域的倡导者来说，可靠的经验资料的运用、可验证的总结与概括以及阐述性理论的前景都意味着，从更广泛的基础上了解外交政策诸现象有极大的希望。正如凯格利指出的，只要采用了科学的研究方法，增长知识的期望就会有极大的保证，而且失望的可能性也就减少了。当然，致力于采取科学的研究方法，并不是只采用某种单一的方法和技巧。

必须看到的是，在理论建设方面，持续而认真的努力一直在进行着。我们认为，这些努力提供了不少经验，而且为日后综合理论的建设创造了条件。我们所以对比较外交政策研究的前途态度乐观，是因为我们对学者在已有的理论基础上进一步发展理论的能力充满信心，而不是因为看到比较外交政策研究领域内目前广为人知的任何理论的适用性。然而，我们认为，我们这个学科理论上还存在后劲不足的情

况。尽管不稳定和不全面，这个学科却是具有持续理论建设传统的一门学科。我们也同样认为，这个学科的发展说明：关于比较外交政策诸现象完全适用的理论及其实质内容的统一看法正在形成。为说明上述观点，我们来看看对过去六次理论成果作的阐述，然后再看看"各国事件比较研究"项目小组在持续的理论建设中最近做出的研究成果。

理查德·斯奈德及其同行

在比较外交政策学者正式成为一个学派之前，他们就开始探寻用一种科学模式，使外交政策理论化。理论建设的成果对日后研究工作的影响是不容忽视的。这个看法也是斯奈德、布鲁克和塞宾在有关决策理论一文中的看法。针对基于权力和国家利益基础上的强权政治分析在外交政策研究中占统治地位的状况，斯奈德和他的同事们认为，人的决策行为是解释外交政策行为的重要根据。与流行一时的观点不一样，他们指出了在一个组织机构环境里运作的决策者的重要性。这些决策者受制于内外环境诸因素，也受制于他们决定外交政策的程序。他们这一完全创新的分析法，得出的是有关外交政策制定的非同一般的见解。

斯奈德研究法，具体地说，包括大量可能的相关因素。这个研究法没有指出这些因素间的关联，也没有列出这些变量之间的时态顺序，更没有把外交政策当作有不同特性和不同意义的一种变量。上述特性和意义也可能随特定因素而发生变化，就是不指出外交政策行为上的差异的话，斯奈德研究法看起来也颇为复杂。在具体事件研究中应用这个研究法，需要大量有关各变量的资料数据，而对变量的研究是在

50年代末才在社会科学领域开始的。难怪斯奈德研究法最主要最直接的运用，是采用案例研究的技巧。为从概念上说明外交政策是如何制定的，决策制定研究法比以前的学术成果提出了更多的研究对象。因此，除强调明确的假设和定义外，它为倾向于采用科学方法研究外交政策的学者提出了重要的概念上的方向。

斯奈德的研究法提出了一个重要问题：为什么外交政策官员（而不是国家）要做出他们所做的选择？现象学的影响使这个问题的解答不那么容易。斯奈德认为解答这个中心问题，需要有完整的理论依托和对人类行为的研究。对人类行为的研究包括从感知心理学因素到组织行为的研究。同时，也要分析交流网络和考察社会准则和价值观念。

詹姆斯·N·罗森诺

在斯奈德有关决策研究的专著首次发表十多年后，罗森诺发表了"前理论"一文。如果说斯奈德的研究方法欢迎科学探索的话，那么罗森诺则强调科学探索的重要性。他提倡完美能检验"如果——就"的设想，也主张外交政策的研究方法应鼓励用一般的解释性理论框架对外交政策行为进行具体的观察研究。尽管全面回顾比较外交政策研究的学术起源可以看出许多引起这一学术研究的原因，但是可以有把握地说，罗森诺的"前理论"一文以及此后的文章和学术活动，最终使比较外交政策作为一门学科脱颖而出，不少研究报告、博士论文以及教科书都以罗森诺的观点为依据。尽管他仍不断地给自己的理论增添新的内容，不断地修正对比较外交政策研究已做出的贡献，比如说连锁政治、国内根源论，最突出的

要算他的适应性理论框架。然而，他最初发表的那篇文章始终对他的同行们产生着影响。

罗森诺主张，区分不同的国家要采用行之有效的分类法。他认为，用以解释一国外交政策的变量，是与国家的类型密切相关的。有意思的是，罗森诺建立其分类法的三个度量（国家的大小、发展水平和政治介入程度），恰好与拉梅尔以及其他几位学者独立通过因素分析发现的因素颇为相似。罗森诺还为一些解释性的变量提出了一种分类体系。"前理论"一文中不足的是，没有对问题领域进行全面分类，但是文章中包括了为后来研究者的研究打下了路标，从而使之成为有必要进一步获得理性认识的领域。

罗森诺的不少概念含糊不清，解释性变量的外部范围从概念上被看成是单一的"有系统"的类别。尽管他对解释性变量做了透彻的说明，而对这些变量所要解释的对象（即外交政策）依然没有加以全面的区分。如果对行为和政策变量不进一步具体化的话，罗森诺也会象斯奈德从前一样，不可能阐明政策变量间的关系。然而，他的国家分类法和不同的解释性变量的相对重要性之假设含义，提出了一个现实可行的方案，以配合他的检验假设的比较研究。罗森诺更直截了当地提出了斯奈德当初提出过的决策者为何那样做决定的问题。罗森诺是这样提问的：哪些类型的解释性变量最能说明决策者的决策选择？这个问题到目前为止，一直是该研究领域的主要研究对象。

迈克尔·布雷彻

在早期与同事合作的一篇理论文章和布雷彻自己以后的

文章中，他谈到了一个在斯奈德文章中出现过，并且被斯普劳特夫妇更普遍地用于国际关系中的问题。这个问题涉及环境和决策者对环境的看法之间的关系，或者说是布雷彻称为的运作环境（外部影响）和心理环境（决策者对这些影响的认识）之间的关系。通过采取“输入——程序——输出”模式，布雷彻提出了一个更全面的变量分类，所涉及的变量或许在外交政策决策体系中起一定作用。比斯奈德或罗森诺更进一步的是，布雷彻对一国外部环境的潜在影响的根源进行了分类。外部环境包括全球体系、地区性次体系以及关系重大的双边次体系。

他提出了一组叙述性的政策问题领域（军事安全、政治—外交、经济发展和文化状况）。然而，和以前的研究者一样，布雷彻没有提出具体与其理论体系的变量相关的假设。不同的是，布雷彻通过事例证明，人们能从比较研究中发现抽象的命题。他对解释性的网络和行为的变量做了充分的阐述，他使用了多类案例研究的方法，的确是个重大贡献。布雷彻进一步激起了人们对“如果——就”模式的兴趣，也就是对实际可验证的设想的兴趣。他引进决策者的意象结构和态度的概念，但未能将其细微地区别开来，这样又如何能表明它们能将运作环境和心理环境二者分隔开来呢？然而，布雷彻强调，使用精选的决策变量，可能使之作为兼有多种影响来源的主要成分。可以认为，他在提出这样一个问题，即：决策者是如何看待和综合外来影响的各种潜在因素呢？这个问题引出这样一个假设，即：如果我们能够理解某些原动力的话，那么决策本身便可看成为一种综合分析手段，它可以从多方面解释外交政策。正如下文看到的，布雷彻的见解在

比较外交政策理论建设中仍将是处在前沿的。

鲁道夫·拉梅尔

拉梅尔是少数以毕生精力献身于社会科学的学者之一。然而，对他的“国家纵观”研究项目，不少外交政策学者了解得很肤浅，也许是因为他们被那种公式化的和一本正经的表达方式吓住了，也可能是因为他们没能看到其对比较外交政策研究的用处。但是，我们认为，拉梅尔的研究是有不少贡献的。他对一对对不同性质的国家进行了观察比较，以探索性质的不同是否可能引起国家间的冲突。这个研究与比较外交政策领域中的许多其他研究方向有类似之处，其他的研究比较的主要是民族特性与外交政策行为间的关系。

从一开始，拉梅尔便认真地将冲突行为看成是外交政策行动的一种，其多样性正是他试图加以解释的。而且，他还提出了针对冲突行为及其变量的明确假设。起初，他对假设进行论证的方法流于俗套，即罗森诺和布雷彻所提倡、津尼斯称为“专设假定检测法”的那种方法。我们注意到了，通过对各种抽象的假设进行验证和积累达成的理论建设，根源还是新实证主义的科学论证方法。在进一步发展场论和此后转向对一个国家的地位或地位的差异研究中，拉梅尔实际上放弃了检验抽象的假设方法，而采纳的是一套更为全面的逻辑上相连贯的原理作为理论的框架。

与我们回顾的其他理论家相比，拉梅尔将自己的研究限定在一个狭窄的范围，他只关注那些解释性的变量，这些变量可以从各国的民族特性的资料中构想出来。拉梅尔只用这些解释性变量来分析冲突行为。他忽视了斯奈德和布雷彻所

关心的问题，即：决策者们是如何对环境因素形成一定的看法或产生误解的。对他的观点持批评态度的人认为，他以后得出的理论是不会有实质内容的，也就是从理论上来解释冲突的可能性是很有限的。然而，在理论建设这项事业的发展中，拉梅尔的贡献是显而易见的。他指明了要进行解释的外交政策的类型，并且暗示能够解释一种类型的行为之理论，并不一定也能说明其他类型的行为。他不光只检测抽象的假设，他也有意识地对与他的理论密切相关的变量间的关系网络进行了研究。这一研究方向是他以前的学者所未涉及的。

程序化国际电脑环境（PRINCE）

威廉·D·考普林和迈克尔·K·欧里利设计和组织了"程序化国际电脑环境"，把其当作一种富有启发性的公共政策的手段，并进一步使其适用范围延伸至外交政策研究领域。他们的研究范围集中于具体的问题领域和不同的行为者（不光是国家行为者，还包括其他层次的行为者）。这些行为者都与特定的事件有关。在研究某一特定问题时，所有有关的行为者都必须明确地予以说明，然而再具体说明它们在这个问题上采取了什么立场（对这个事件支持与反对的程度如何），也要说明它们的权力（即解决这一问题的能力）、突出点（即这个问题对行为者的重要性）以及感情因素（也就是行为者间的友谊或敌对关系）。他们提出这样的问题：某一特定的问题能解决吗？怎样解决？通过同等地权衡问题的立场、权力和感情因素，"程序化国际电脑环境"的创设者们将每一行为者的上述三个因素的得分加起来，再看看所有

行为者做出的反应（采取什么样的行动），最后把结果概括成可能性的估测。在感情因素上的得分，可以说明行为者之间同盟关系的形成或消失，而且与其他变量一样，感情因素上得分多少，能说明行为者在某些问题上的立场是否变化。

"程序化国际电脑环境"的创设者们没有进一步说明对权力或地位的主观推测所产生的影响，而且忽视了导致在某些问题上得出特定立场的各种可能因素和动力。这些都曾是斯奈德、罗森诺和布雷彻所关注的问题。然而，变量间的关系能否通过简单的算术程序来说明，本身也是一个尚需进一步验证的假设。但是，在理论建设的发展过程中，这个研究方向的研究者们却瞄准了一个过去完全被遗忘了的问题，即对一明显的应变量进行具体分析。

国家间行为分析（IBA）

国家间行为分析的研究课题由乔纳森·威尔肯菲德主持进行，从事该研究课题的还有他的一大批同事。这个研究项目在探索一项颇为雄心勃勃的理论模式，目的在于用来指导实际研究工作。威尔肯菲德和他的同事们的研究对象，包括大量解释性的变量，而且是多层次的解释性变量（如心理上的、政治上的、社会的、国家间的和全球范围的）。同样，他们通过现象分析把各色各类的外交政策行为归结为重要的若干大类。反映罗森诺"前理论"文章中看法的"国家类型"，在解释性变量和行为范围之间起联系作用。一种统计技术不仅成了检测理论模式的具体研究手段，而且提出了变量间关系得以建立的推论。

然而，用统计技术去说明连接模式诸变量之关系的特征，存在不少严重的问题。除非研究人员可以证实，以统计技术结合变量的方法与外交政策制定的实际一样，否则这种方法的实用性将面临重大的挑战。而且，这一模式的变量的概念与那些变量在实证上的表现之间的距离看来是很大的。这说明，建立跨国的资料储存，尤其是包括那些被认为是外交政策重要源泉的变量的储存，依然存在不少困难。

国家间行为分析课题的某些方面尽管不尽人意，但毫无疑问，这个研究课题还是有意义的。在某些重要方面，威尔肯菲德和他的助手们全面地阐述了罗森诺的"前理论"模式，并运用于实际的研究工作中。他们也采纳了他提出的有关解释性变量相对用途的那个有针对性的问题，而且，还做了其他更多的努力。他们认为，解释外交政策有多种原因，应该把它们归纳和接合在一起，以便进行具体的研究工作。他们认为，必须用全面的理论模式来说明外交政策结果的差异。他们与早年几位理论学者一样，认为各种变量起作用的方式，在不同类型的国家是有重大区别的。

各国事件比较研究（CREON）

读者很快会发现，作者不可能象评价前人那样努力地全面地看待自己参与了的理论研究工作。我们认识到，我们介绍"各国事件比较研究"的课题，不会与我们介绍其他理论探索相同，我们所以将这个研究项目包括在介绍之列，是因为我们认为，它是在前人理论成果上发展起来的。我们认为，它还在继续推进它一直在为其贡献的理论发展进程。尽管"各国事件比较研究"的研究项目在几年前就已开始，然而这个

项目仍可看成是斯奈德研究传统的继承者之一。

“各国事件比较研究”的研究者共同关注的一个基本问题是：在特定的情况下，当面临某一特定类型的问题时（如果有的话），在各类行为中，一国政府最有可能采取哪一类行为？为什么？因此，关键是评估采取某一特定行为的可能性，而这一行为是一串单独行动中的一个。若干年来，研究外交政策的学者经常只对解释一国的决策一般规律感兴趣，上述方法与此形成了鲜明对照。进行“各国事件比较研究”的研究人员花了大量的精力使构成单个行动的行为概念化，并对其进行检验。如果认为行为是外交政策的组成部分，而且在跨国比较的基础上最能说明这一点的话，那么我们的研究方法就将外交政策行为分割成一些一般化的组合成分了。这些成分包括承担义务的水平、感情程度、采取手段的类型，以及行为对象为何人。如果按特定的方法拼在一起，上述成分产生的各类行为都是大家所熟悉的。

“各国事件比较研究”的研究人员的另一个感兴趣的基本问题是，解释性变量如何结合，才能最充分地说明和观测可观察的行为？我们没有提出这样的问题，即哪一类的解释性变量最能说明外交政策（即相对效力问题），我们最终的目的是在多层次的设计中使用各种成份。我们希望通过使用一个有实质基础的解释和逻辑，把反映原因的变量结合起来，这样便在说明预料中的行为时能获得精确的成果。我们打算使这种期待接受进一步实际研究的验证。

“比较研究国家事件”项目由一系列的专题组成，每一专题都涉及一套解释性变量以推测最可能采取的行为。每一套变量都包含自己的理论目标，这些希望达到的目标使我们能

够将其对外交政策的影响分割开。这些专题针对的问题是：1。外交政策问题；2。外部的或情势上的倾向；3。国内特性与条件；4。国内反对派；5。决策单位和政治立场的选择。今后，我们打算建立一个或几个相关的理论，并且全面地探索决策的理论，这个理论包括所有有关决策者可能加于考虑和综合的因素。因而，决策被看成是综合的控制机制。当然，这个机制可能扭曲或误解其中的一些因素，有时，也能产生精确的综合分析。

〔本文译自赫尔曼、凯格利、罗森诺编《对外政策研究的新方向》，艾伦与厄尔文出版公司，1987年版，第14，16—18，22—39页。〕

李坚强　译

周启朋　校

外交与内政
——双层对策之逻辑

[美]罗伯特·D·普特南

国内政治与国际关系经常盘根错结，然而，我们的理论还未能对二者的复杂关系进行更好的分析研究。争论国内政治与国际关系谁起决定作用是不会有效果的。这个争论的答案非常清楚：有时，二者都起决定作用。另一个更有趣的问题是：“何时？怎样？”对此，本文将进行理论上的分析研究。

国内政治与国际关系的纠缠
——对二者的研究现状

大多数现存的有关国内国际事务关系的文献既收录了无数影响外交政策的国内因素，也记载了许多对国内国际事物的相互"联系"的观察。詹姆斯·罗森诺是最早呼吁重视这一领域的学者之一，虽然，他对"连锁政治"做了精辟的分类，但是，他除了有一些国内国际的"冲突行为"的著作外，未曾进行积累性研究。

建立这一理论的第二次浪潮始于卡尔·多伊奇和厄恩斯特·哈斯对地区一体化的研究。哈斯特别强调党派和利益集团对建立欧洲一体化进程的影响。他的"外溢"概念承认国内与国际发展之间的反馈。这一研究工作的中心应变量是假定的新的超国家机构的演变，而不是具体的政策的发展。因而，当欧洲一体化进程停顿下来，这一研究也停滞不前了。这一理论的后继者们，如约瑟夫·奈和罗伯特·库汉因，极其强调相互依存和跨国主义，而越来越不重视国内因素的作用。特别是当今国际体制的概念逐渐占领了这一领域时，更是如此。

进行外交政策分析的"官僚政治学派"对国内国际相互作用这个问题再次发动了强攻。正如格雷厄姆·艾利森注意到那样："对于国家之间的相互关系，官僚政治模式注重国家内部的对策及其构成国际关系的重叠部分。"然而"重叠"的本质仍不清楚。这一理论并没有更多地超出官僚利益决定对外政策的制定这一原则。

最近，有人对影响外交政策的国内因素进行了最有成效

的研究。这一研究把重点放在"结构因素"特别是"国家实力"之上。例如，彼得·卡岑斯坦和斯蒂芬·克拉斯纳所著的具有里程碑性质的著作，阐述了国内因素在对外经济政策中的重要性。卡岑斯坦抓住了问题的本质，他说："对外经济政策的所有战略的主要目的是使国内政策同国际政治经济相适应。"这两个作者都强调中央决策者（国家）必须同时考虑国内和国际的压力。

一些国家中心类型的著作表现出一元化行为者模式的专横。一篇最近发表的研究文章阐述道："本篇论文的中心论题是：国家从本国政策在任何时候和任何情况下都同国际体系保持一致中获得利益。"事实上，在几乎所有重要的问题上中央决策者们对什么是国家利益和国际局势的要求并不一致。即使我们公正地把立法同"国家"分开（正如这篇文章说那样），从而设想行政部门会意见一致，然而这是错误的。如果"国家"这一措辞用来表示"中央决策者们"，那么，就应把它作为复数名词：不是"它"，而是"他们"。中央行政机构在调解国内、国际压力方面有特别的作用，这完全是因为他们直接面对这两个方面，而不是因为他们在所有问题上都步调一致或者与国内政治毫不相干。

简言之，我们不能仅仅注意国内因素和国际事物的相互影响，以及简单地对这些影响加以分类，而应该寻求一种能包容二者并能阐明二者相互纠缠的理论。

双层对策——内政与外交相互作用的一种隐喻

20多年以前，理查德·伊·沃尔顿和罗伯特·B·麦克卡

赛创立了一种社会谈判的"行为理论"。这一理论完全适用于国际冲突与合作。他们指出，正如所有谈判老手知道的那样，单方行为者的设想常常使人误入歧途。罗伯特·斯特劳斯在评述有关贸易谈判的东京回合时说到："在我作为特别贸易代表期间，我同国内委托人(产业和劳工)以及美国国会议员谈判所花的时间与我同外国贸易代表谈判所花的时间相等。"

可以把国际谈判的策略看成是一种双层对策。在"国家"这一层，国内集团通过对政府施加压力迫使其实行有利的政策，从而获得利益。政治家们通过在这些集团中建立联盟掌握权力。在"国际"这一层，各国政府一方面力图最大限度地增强他们自身的能力，以便对付国内的压力。另一方面，尽力减少对外发展中的不利后果。中央决策者们对这两个对策中的任何一种都不能忽略，只要他们的国家仍然相互依存，而且享有主权。

每个国家的领导人都参加这两种游戏。在国际游戏中，桌对面坐着他的外国对手，在他旁边坐着他的外交官和国际事务顾问。在国内游戏中，他身后坐着政党和议会的成员、国内事务发言人、主要利益集团的代表以及他自己的政治顾问。这种双层游戏的不同寻常的复杂性在于：一个竞赛者在一个棋局中一着棋是合理的(如：抬高能源价格、让与领土或者限制汽车进口)，而在另一个棋局中他再走这着棋就是失策的。

竞赛者们对双层对策的政治复杂性感到惊讶。在国际游戏桌上的任何一个对结果不甚满意的主要竞赛者都可能会搅乱棋盘，与此相对应，任何一位在国内游戏桌上不能使他的同伴满意的领导人都有被赶下台的危险。然而，有时候，聪

明的棋手在一盘棋中让一步棋，就能导致另一盘棋的重新排列，从而实现不这样就不可达到的目标。

批准理论："胜券范畴"的重要性

代表两个国家的谈判者在进行商谈和拟定协议以后，还要受一定的约束。因为，任何临时性的协议都必须经本国各机构批准。谈判者可以是代表国家的政府首脑、劳工和经理的代表、多党合作中的政党领袖、同国际货币基金组织谈判的商业部长、参议院协商委员会领袖或者社团民主中的少数民族集团领导人。让我们姑且假定每一方都由一个领袖或首席谈判者作代表，而这个谈判者本人没有独立的政策观点，他仅仅是试图达成一个对他的委托人有吸引力的协议。

把缔约过程分成两个阶段是适宜的。

1. 谈判者之间讨价还价，达成暂时性协议，称为层次Ⅰ。

2. 各个选民集团分析讨论是否批准条约，称为层次Ⅱ。

有关谈判阶段和批准阶段的划分有助于阐明我的观点，虽然这不够精确。实践中，对结果的推测是极为重要的。在层次Ⅱ中，内部的预先咨询和讨价还价能为层次Ⅰ的谈判确定一个初步立场。相反，层次Ⅱ的批准势必会影响到层次Ⅰ的讨价还价。事实上，层次Ⅱ中有拒批条约的打算（虽然没有采取正式行动）就有可能使层次Ⅰ的谈判夭折。例如，美国和伊朗政府虽然已经同意以武器换人质这笔交易，然而一当他们公开并假装不会批准协议时，谈判就失败了。在许多谈判中，当谈判者试图议定可行性协议并试探他们的委托人

的观点时，双层次程序就会反复出现。在许多复杂的谈判中，正如后面将看到那样，委托人的观点可能会卷入谈判过程。然而，如果层次Ⅰ中达成的协议最终必须在层次Ⅱ中得到批准，那就需要对这两个层次的“连结”做出理论分析。

在层次Ⅱ中，“批准”需要一个正式的投票程序。比如，根据宪法规定，美国参议院以2/3通过条约。但是，我用“批准”这个措辞表示层次Ⅱ中正式或非正式批准层次Ⅰ条约的任何决策程序。有时，容易把“批准条约”看成是一种议会的功能，但实际上并非如此。层次Ⅱ中的选民们可以是官僚代理人，利益集团、社会各阶层，甚至是“公众舆论”。例如，如果债务国工会拒绝同正在与国际货币基金组织谈判的政府的紧缩措施进行必要的合作，那么，协议在层次Ⅱ中注定得不到批准。对前景的期望势必会影响层次Ⅰ中政府同国际货币基金组织的谈判。

国家对国际条约的批准似乎是民主社会所特有的现象。正如西德财政部长最近指出的那样：“对外合作的局限性在于这样一个事实，即：我们是民主的，我们需要保护本国大多数选民的利益。”然而，在任何正式的意义上，“批准”并不需要“民主化”。比如，1930年《明治宪法》被解释成它赋予日本军部对批准《伦敦海军协定》的特殊作用。在北爱尔兰天主教和新教之间任何协议批准期间，据推测，爱尔兰共和军都要施加影响。在批准条约的程序中，我们只需约定：为了“投票”的目的，各种形式的政治努力可把它们的分歧减小到某种共同认可的程度。

批准程序中的唯一正式的强制力量：既然认可的协议必须经过双方的批准，层次Ⅰ拟定的初步协议在层次Ⅱ中不得

做任何修正，除非重开层次 I 谈判。换句话说，最后的批准只能是"投票"同意或不同意，对层次 I 协议的任何修正都被看成是拒绝批准，除非协议的所有各方都同意如此。

我们可以为已知的层次 II 的选民们的"胜券范畴"下个定义，他们是层次 I 中所有可能达成的（也就是在纯粹投票批准和否决中获得选举者必要多数）协议的范围。由于两个十分不同的原因，层次 II 可接受协议的范围——"胜券范畴"的轮廓对理解层次 I 协议有着非常重要的意义。

首先，较大的"胜券范畴"使得层次 I 协议更有可能获得通过。根据定义，假设其余情况均保持不变，任何成功的协议只有当各党派的"胜券范畴"协调一致时才有可能获得批准。因此，只有当"胜券范畴"相互重叠，协议才有被批准的可能。这种范围越大，就越有可能相互重叠；相反，接受协议的范围越小，谈判破裂的可能性就越大。举一个例子，在英、阿战前关于福克兰群岛（马尔维纳斯群岛）的谈判期间，几个暂时性协议，因为国内的政治原因，不是被英国政府，就是被阿根廷政府所否决。当人们看到英国的"胜券范畴"完全没有重叠时，战争实际上已经不可避免。

有一个简短但是重要的题外话：协议不能获得批准的可能性要求对策理论分析区别故意违约和非自愿违约。故意违约指的是：在缺乏强制约束力的情况下，一个极端的利己主义者违背协议的行为——人们在囚犯的困境和其他集体协作困境已经对此做了透彻的分析。相反，非自愿违约指的是由于协议不能获得批准因而无力履行诺言的代理人的行为。虽然这两种行为在某些情况下不易区分，但是潜在的逻辑却是极不相同的。

在任何双层对策中，一个官方承诺的可信性可能是非常低的，即便因违约而付出极高的名誉代价，因为谈判者无力保证协议的批准。如日本首相佐藤无力履行他同尼克松总统在“纺织品大战”中所做出的承诺。1985年—1987年的西方经济协作的一个关键障碍是德国担心里根政府政治上无力履行减少美国财政赤字的承诺，无论总统的愿望是如何美妙。

非自愿违约及其对此的担心，同故意违约一样，也是国际合作的致命障碍。在某些情况下，特别是自从有策略的谈判者试图把故意违约表现成非自愿违约以来，谈判另一方以及外部分析家们更难区分故意和非自愿违约。层次Ⅰ的可靠性（交易能力）通过谈判者向层次Ⅱ的传递能力来增强。

非自愿违约只能在双层对策的框架内才能得到理解。因此，再回头分析“胜券范畴”，我们可以看出“胜券范畴”越小，非自愿违约的危险性就越大。因而，有关集体行动困境的文献就越适用。

“胜券范畴”的大小之所以重要的第二个原因是各国层次Ⅱ“胜券范畴”的相对大小将影响到从国际谈判中共同获得的利益的分配。谈判者感知到的“接受协议的范围”越大，他就越有可能受对手的支配。相反地，国内“接受协议的范围”小，就会有助于谈判者讨价还价：“我愿意接受您的建议，但是我无力使之在国内得到批准。”

当然，30多年前，托马斯·谢林就注意到这个原则：谈判者的权力通常取决于向对方宣称他无力做出妥协或接受对方的要求。

决定"胜券范畴"的因素

明确何种因素影响"胜券范畴"的大小是极为重要的。下列三类因素具有特别重要意义：

1. 偏爱与联合；

2. 制度；

3. 谈判者策略。

让我们逐一分析这三类因素。

1. "胜券范畴"的大小取决于层次Ⅱ中选民们权力的分配、偏好以及可能的联合。

把层次Ⅱ中政治的具体内容抽象化，就能总结出决定"胜券范畴"大小的原则：层次Ⅱ行为者"否决协议"所付代价越低，"胜券范畴"就越小。

"胜券范畴"的大小取决于"孤立主义者"和"国际主义者"力量的相对大小。前者反对国际合作，后者"全心全意地"支持国际合作。对国土较小、依赖性较强、经济较为开放的国家，或相对较为自足的国家来说，有更多的人支持国际合作。

在某些情形，对拒绝批准协议的评价或许是层次Ⅱ中行为者之间"唯一"的重大分歧，因为，他们的利益相对来说是"一致"的。

国内分歧实际上有助于国际合作。比如，假定选举者们在进行下列三种选择（A、B和否决）中有不同的偏好，如果45%的人选择A＞否决＞B，45%的人选择：B＞否决＞A，而10%的人选择：B＞A＞否决，那么，A和B都在"胜券范畴"之中。另一方面，如果90%的人选择A＞否决＞B，10%

的人选择B＞A＞否决，那么，只有A在"胜券范畴"内。从这个意义上来看，国内分为派别的政府较之坚定地实行单一政策的政府更有可能达成一笔国际交易。

2．"胜券范畴"的大小取决于层次Ⅱ的政治制度。

批准程度明显地影响到"胜券范畴"的大小。例如，如果批准需要2/3通过，那么，其"胜券范畴"较之简单多数通过更小。

国内的其他政治惯例也能影响"胜券范畴"的大小。如执政党内严密的纪律，通过扩大谈判者希望获得支持的协议的范围使"胜券范畴"得到增大。

中央决策者从层次Ⅱ行为者那里获得的自主权越大，"胜券范畴"就越大；同时，签约的可能性也就越大。

为了简要，我只用双层对策来阐明我的观点。然而许多国家把批准程序划分为几个层次，这就增加了"胜券范畴"分析的复杂性（也许是重要性）。在每一层次都必须对下列情况加以考虑：分裂格局、事件联结、批约程序、边际支付以及谈判策略等等。

3．"胜券范畴"的大小取决于层次Ⅰ谈判者的策略。

层次Ⅰ中的每个谈判者都希望最大限度地增大对手的"胜券范畴"，从而获取重大的利益，但是关于他自己的"胜券范畴"，他的动机是混杂的。他的"胜券范畴"越大，缔约的可能性就越大，但他同对手讨价还价的地位也就越弱，从而造成策略方面的困境。

然而，暂不考虑他的困境。先设想谈判者希望扩大他的"胜券范畴"，以便促进条约的批准。他可以利用常规的"边际支付"和"良好愿望"。博奕论以及实用政治通常采用吸引

边缘支持者的"边际支付"。例如，卡特政府做了许多诱人的承诺（如举办公共工程）以促使态度摇摆不定的参议员投票赞成巴拿马运河条约。

一个经验丰富、熟悉国内情况的谈判者应该有能力最大限度地增大为了保证条约在对外得到批准而必须做出的让步，对他和他的选民们造成的代价效力。同时，他也应最大限度地增大因他提出要求和进行威胁而造成的代价效力。这种做法目的是着眼于国内和国外层次Ⅱ的范围，在这个方面谈判者经常互相串通，因为每个谈判者能在帮助对方使最后交易得到批准时获得好处。

此外，国内政治地位高的首席谈判者能够更容易地使他的外交观点获得通过。地位较高的谈判者能够在国内提供更多的"边际支付"和"良好愿望"，因而，外国人更愿意同政府首脑而不愿同地位较低的官员进行谈判。

非确定性与讨价还价策略

有关"胜券范畴"的非确定性可以是讨价还价的工具，也可以是阻碍谈判的工具。在纯粹的、分散性的层次Ⅰ讨价还价中，谈判者有意隐瞒他自己的"胜券范畴"。既然每个谈判者似乎比他的对手知道更多的有关他自己的层次Ⅱ的情况，这种说法似乎是有道理的。

另一方面，对方"胜券范畴"的不确定性增加了己方对非故意违约的关注。A方批约的非确定性降低了B方对条约的预期价值。因而，B方就会要求A方给予更多的超过在确定的条件下所需的"边际支付"。事实上，B方故意假装怀疑A方的履约能力，目的是为了榨取更多的油水。

因此，一个务实的、追求最大利益的谈判者必须使他的对手相信他自己的“胜券范畴”是古怪复杂的，即拟议中的交易肯定能得到批准，但是，稍微有利于对手的交易是不大可能获得批准通过的。

首席谈判者的作用

在程式化的双层对策模式里，首席谈判者是层次Ⅱ与层次Ⅰ之间唯一的正式联结，因而假定首席谈判者没有独立的政策观点而是作为一个诚实的掮客或选民的代理人采取行动。然而，“首要代理人理论”告诉我们，这个假定是不现实的。从经验中得知，首席谈判者的倾向很可能产生于他的决策者的倾向。

首席谈判者的任务包括：

1. 通过增加政治资本或减少潜在的损失来提高他在层次Ⅱ对策中的地位，例如政府首脑如果达成一项成功的国际协议，他可为自己脸上贴金，或是他可预测到协议的成果将在政治上得到报赏。

2. 改变层次Ⅱ中的均势，使之有利于出于外部的原因他所希望的国内政策。国际谈判有时能使政府领导人做到私下想做而又无力在国内做到的事情。

3. 在国际事务中，实施他自己的关于国家利益的构想。

结　论

双层对策理论强调了外交与内政联结的几个重要特点：

1. 故意与非自愿违背国际协议的重要区别。

2. 区分国内利益一致，而只是鹰派与鸽派之争的问题；与国内利益不一致，因而国内分歧促进国际合作的问题。

3. 连带作用的可能性——这种可能性是，在一个游戏桌上策略的步骤可在另一个游戏桌上促成意外的联合。

4. 自相矛盾的事实——增强决策者地位的国内制度上的安排会降低其国际谈判的地位，反之亦然。

5. 着眼于国际威胁，承诺和边际支付及其在国内外的影响范围。

6. 国内政治非确定性的策略用途以及交错的"胜券范畴"的特殊作用。

7. 国际压力在国内舞台上的潜在反响。

8. 国家领导人同代表他谈判的官员之间利益的分歧，特别是国家领导人在国内政治中的固定投资在国际上的意义。

〔译自《国际组织》，第42卷，第3期，1988年夏季号，第427——459页。作者是美国哈佛大学政治学教授。〕

付志刚 译

周启朋 校

五、外交官的素质与培养

外交是一种有高度组织性，乃至高度专业性的业务。在国际社会中，通过国际法律规范，依主权平等和工作便利的原则，由外交机关和外交人员进行外交工作。随着国际社会的扩大，国际交往的深入开展，各国都需要有一支合格、干练的外交队伍。各国在选拔和培养外交官的长期实践中，总结了不少有益的经验。尽管对外交官的评估标准不尽相同，但对于外交授权有限，外交官要准确、及时地执行国家的指令；要有坚定的立场，坚信所维护的对外政策目标；讲原则，重信义，有高度的责任感；举止克制，谦逊，尊重其他国家与民族的特点与习俗；有足够的聪明才智及系统的专业知识与严格的训练；能灵活、审慎地处理各种局势等，又是各国的共识。在当代，外交官的迫切任务是要重新学习，跟上科学技术革命的浪潮，掌握世界经济的发展趋向。同时，要努力增进各国在各个领域的合作。

外交官的素质

[苏]安·加·科瓦廖夫

外交官为了能最有效地完成其使命，需要具备什么样的专业素质、智力和品格呢？许多有关外交艺术的书籍详细地

阐述了这个问题。

我们先来看一部最古老的波斯手稿《君主训诫》。这部手稿的第六章专门讲如何将外交使命托付给一个聪明的使节：

> 我亲爱的，大使必须象使用一把锋利的剑一样，善于巧妙地使用语言。但是，在他的语言的表面，要饰有柔和的羽毛，以便明显表现出亲切。如果他的讲话开始显得严厉，他应用柔和之剪修剪一下。如果他开始说了冷酷的话，他就应以和善的，令人愉快的话来结尾。正如人们所说：
>
> “动听的话语消除了心中邪恶的根源，
>
> 甜言蜜语抚平对手眉宇间的皱纹。”
>
> 我亲爱的，经验证明，有四种人不能派去做大使：第一种——对国王怀有怨恨的人，第二种——国王在盛怒之下没收其财产并取消其尊号的人；第三种——被逐出宫廷的人；第四种——损害君主以求得好处的人。派这四种人充当使者，非常不明智，有经验的人也不会这样做，因为这类人的心里充满铭心刻骨的怨恨。由于这个原因，当他们认为敌人比他的君主更强大时，他就会在适当时机想要背叛君主，为发泄对君主的私怨，他会煽动叛乱。正如人们所说：
>
> “在任何埋藏了仇视的胸膛，
>
> 内心由于怨恨都会变得冷酷无情。”
>
> 我亲爱的，大使必须注意两种情况：对自己的君主，要注意维护大国的荣誉和权力的威严；对敌

人，要注意他们的阴谋，并要时刻提防他们：

“最聪明的人可以用语言完成

千百万名勇士无法完成的事业。”

我亲爱的，要谨慎选派大使，慎重了还要慎重，因为大使是君主的喉舌。大使应当是最聪明、最有经验和最能言善辩的人，正如人们所说：

“大使应当无所不知，

勇敢、擅长辞令，

无论问起什么，他都能正确地对答如流。

他的回答应使每个在场的人满意。

那些可以用一句无礼的话，

破坏整个和平的人，也会危害整个民族；

而另一些人能以动听的言语

促成两个敌人言归于好。”

这个从古代流传至今的波斯手稿当然远不能作为今天选派大使和其他外交人员的某种标准。然而，引文中所包含的精辟道理是难以否定的。

塔列朗认为，在外交战场上，为顺利开展工作所必需的精神素质可分两类。

第一类素质是谨慎、谦虚、无私和意识到身在国外有义务代表一个国家，并在该国内维护国家政治权益的重大责任的某种崇高感。

第二类素质是潜心研究政治关系，因为没有任何别的事情比外交要求反应更快，所以要求有快而准确地抓住问题实质的能力。因为，在外交领域中的所有细节都应当归纳为一

个统一的整体，因此要求思路开阔。

1800年3月，塔列朗在他向政府所做的关于外交职业的报告中谈到，以上所有这些可以通过实践得到发展的素质就是外交职业的全部精神和荣誉。

塔列朗逝世（1838年3月）前一个半月，他在巴黎科学院作讲演时，再次谈到他所认为的规范的外交官的素质。

在讲演中，他强调说，外交部政策司领导人的举止应当是朴实、得当、谦虚；他应摆脱繁忙的社交活动，全力投身事业，绝对保守事业的秘密；随时提供有关事件与人物的咨询；他应时刻牢记所有条约，知道它们先后的顺序和日期，正确估价条约的长处与不足、前因和后果，最后还应知道参加谈判主要全权代表的姓名，甚至知道这些全权代表的家庭关系。

塔列兰在谈到外交部长的品质时说，部长必需具有一种特殊的本能，可随时提醒他注意自己的言谈举止，在任何谈判开始前都不使他的名誉受到损害。他必须能够给人以诚恳及含而不露的印象，在不经意中表现出沉稳的本领，甚至他在消遣的时候也要小心谨慎从事。然而，在他向谈话对方提一些出人意料的问题时，他还要显得自然，有时甚至做出天真的样子。总之，在24小时内，他应时时刻刻都不失为一位外交部长。

康邦非常夸张地写到，他不知道还有比外交官职业的活动更多样化的了。他以某种浪漫主义的语调发挥了自己的这一思想。他认为，没有其他职业象外交职业那样：严格的规则很少，赖于传统的东西却很多；为了成功，要求具有极大的顽强性，而成功在很大程度上又取决于意外的巧合；需要

严格守纪律的精神；从事外交的人应当具备极坚强的性格和独立思考的头脑。

大使应具备的素质同外交部长相比有所不同。后者对分布在全球范围内外交代表们发回的报道进行比较、分析，在执行本国对外政策中保持能确保对外政策一致性与成功的协调工作。

大使则应当遵循本国政府的指示，负责向政府通报、做出解释和预告情况，有时还应制止政府某些行动。当然，大使在见解上的独立性应以不违反纪律为限。另一方面，大使除了起一个信箱作用，其他什么事也不敢做，这对他的政府来说，是危险的。

康邦认为，道义上的信誉是外交官最必需的素质。外交官的忠实可靠应该取信于驻在国政府和本国的政府，使他的话不受到任何怀疑。

各国外交代表相互了解，彼此共事数年，有的甚至数十年。许多政府和外交部根据一些电报和会谈记录就知道他们的名字。甚至即便一个外交官同他个人不熟悉的另一国的代表会面，这种“素不相识”也只是表面的。他们双方都已在事先掌握了对方的情况。可以说，存在一个关于外交名声的国际“介绍所”。任何一个外交官的声望、道义威信、信守诺言、认真诚恳被评价得越高，他在代表自己国家参加谈判时，在中央机关或大使馆工作时，他能为本国带来的利益就越多。

康邦强调，大使若指望成功，应尽力讨人喜欢，并且为了很好地履行自己的任务，他在驻在国为自己确立起社会地位，这对他是有利的。获得成功时，应避免过分张扬，防止任何急躁情绪，这同样是一位好的外交官所必不可少的素质。

康邦关于外交官道义或信誉与忠诚的意见完全正确。外交官对自己政府表现出不忠诚的事例极少。但这种事件一旦发生，外交官就不再是外交官了。他丧失了一个名副其实的外交官的那个主要特征，即本国政府利益的代表；事实上他走上了背叛国家的道路。历史上曾不乏这样的事例。

至于说大使和外交代表对驻在国政府的忠诚，那么这种忠诚表现在以下事情上：在向本国政府通告该国采取的外交和内政措施时不带任何偏见，在通告同该国国家领导人和政治家会谈内容中不有意渲染气氛和加剧紧张关系。尊重他国人民的风俗、习惯和文化，礼貌地对待对方官员，考虑顾及权力机构的特殊性，在同这些机构接触时要表现得委婉，所有这一切都可以提高外交代表在驻在国的道义和威信。

哈罗德·尼科尔森在他的《外交学》一书中曾力图为"理想外交官"描绘出一幅像。他列举了7个特殊的外交美德，即真实、准确、沉稳、性格平稳、耐心、谦逊、忠诚。哈罗德·尼科尔森阐明了外交美德所包含的具体内容。

真实不仅意味着不有意说谎，而且也意味着极力避免有一点谎言或隐瞒真相的迹象。如果一个外交官无意中使他的谈判对手误解，或者他后来通报的情况同他先前通报的情况自相矛盾，他必须立即消除已产生的误解，即使他不这样做可能会给他带来暂时的好处。

哈·尼科尔森的结论是：永远不要断然否认正确的声明和确认不真实的和危险的声明。

准确不仅包括思维准确，也包括严守道义。尼科尔森认为，人们很少指责职业外交官在思维上的不准确，但对他在

道义上错误倾向的指责却是经常的和严厉的。这种倾向具有各种形式，例如，拒绝对事态发展进行预测，明哲保身，不发表大胆的见解。尼科尔森指出，一个外交官在向本国政府通告他自己对当地事态、今后的发展方向的意见时，不应有丝毫犹豫。含有模棱两可预测的报告可能会显示大使的预见性，但这种报告无论对政府还是对大使的信誉，都不会带来更大的益处。道义上的错误表现还有：一个外交官为了同驻在国当局保持良好关系而在这种愿望中失去了分寸感。在得到本国政府指示，要求发表一项可能刺激驻在国政府的声明时，他却用缓和声明的语气，提出与本国指示他应达到的目标不一致和程度不够的呈文。这样转达所获指示的做法直接违背了对本国政府的忠诚。这种转答可能伴随着某种语调或手势，使对方明白：他个人并不赞同授权提出的呈文。

对"理想外交官"的其他素质——沉稳、性格平稳、耐心、谦逊、忠诚——我们不必再做详细的论述。这些素质在外交工作中的意义是显而易见的。

塔列朗、康邦、尼科尔森以及同他们观点相同的其他许多作者的意见，凝聚了不同国家和不同时代外交的经验。实际上，他们所列举的一个好的外交官必备的素质大致是相同的，只是对这些素质的确切说明和解释程度上有差别。

谨慎、周密，能赢得并保持信任，这些大概是最重要的素质。总而言之，可以认为，外交官所必备的全部个人品格恰恰就在于上述两个并非完全对立的方面。

谨慎周密意味着不草率估价该国政策的某种现象，不拿材料去硬套一些现成的观点，不仅仅以国家领导人和政治家所做的声明为根据去评价他们，而必须把这些声明与他们的

实际行动相对照；预先全面核查和弄清事实的真伪，排除夸大的或虚假的成分，作为自己对事实所做结论和预测的基础。

要格外的谨慎，当然不是缩手缩脚和与外界隔绝，这对建立关系和开展接触是十分必要的。道义上反复无常、嗜酒、贪财和信口开河等，都是与外交工作极不相称的劣行。一个外交官绝不能冒威信扫地的危险。在意志、品格、行为和道德上一丝不苟，这绝不仅仅是外交官的个人私事。他的职业要求他有义务具备这样的高尚素质。

外交官要想赢得信任，他说话就要讲信誉，其行为风格，理所当然都应符合国家间相互关系的一般原则。一个外交官担任的职位越高，或者他越接近权力中心，那么他发表的讲话、评论和预测就越有权威性。正因为美国司法部长罗·肯尼迪接近权力中心，他的讲话才比美国一些与他地位相同，甚至比他地位更高的官员的讲话更具有权威。

如果，某一位外交官讲话总是泛泛而谈，无实质性内容，或者更坏，他代表的政府在日后所采取的实际步骤或声明与他的讲话有出入，人们肯定会对他产生一些怀疑。

对一个外交官来说，头等重要的规则是，无论在任何情况下，都不要削弱对自己言论和行为的责任感。谨慎就在于要博得谈判对手的信任。

如果，对本国在拟议中的问题上所持立场从整体到细节都不了解，那么，要达到这一点是不可能的。

默不作声或干脆推说不知，比即兴发挥要好。此外，一个外交官只有对问题和事实有深刻的了解，才能在谈话中增强信心，游刃有余，做不到这一点，会谈将如同两个鹦鹉学

舌者之间的对话一样。

经验不足的外交官有时会产生这样一种危险的错觉：他们认为，在谈话中表现得越自信、消息灵通（尽管只是做样子），他们在对方眼里就会显得越重要。

外交官最宝贵的一条规则是，不要尽力做出比你自己实际上更重要的样子。

只有当两个外交官在言谈举止上也表现出与他们身分相称的责任感，才能使两个外交官之间的谈话变成外交会谈。如果会谈一方这种责任感不强，讲话信口开河，这样，一方面会泄露不该泄露的东西，另一方面也会使讲话者本人威信扫地。

虚荣心是责任心不强的外交官的最致命的弱点。

经验、知识、谨慎和随机应变，这些都无法代替外交官最宝贵的素质——从内心坚信，他所维护的对外政策目标和政策代表了本国和本国人民的根本利益，代表了普遍和平的利益。正是这种信念同职业技能相结合，是一个外交官坚决主动办案的最可靠的保证，使他可以在突如其来的事件面前无所畏惧，在复杂的情况下表现出正气和个人的勇敢。相反，没有这种内在的信念，外交官无论受过多么严格的训练，终究要遭受挫折。

举个例子，里宾特洛甫在向苏联宣战时表现得十分可卑和虚伪。当时苏联驻柏林大使馆的一位参加会见的工作人员别列日科夫曾记录下这一场面。他写道：

……当我们严肃地走近写字台时，里宾特洛甫站了起来，默默地点了点头，握了握手，然后他请

我们跟他走到对面角落里那张圆桌旁边。里宾特洛甫脸颊发红，有些浮肿，两只通红的眼睛，混浊不清，好象已停止不动。他耷拉着脑袋，有些摇摇晃晃地走到我们面前。

他是不是喝醉了？——我的脑子里突然闪过这样一个念头。

当我们围着圆桌坐下来，里宾特洛甫开始讲话时，我的推测得到证实。看来，他的确喝了很多酒。

接着，里宾特洛甫通知我们，一小时以前，德国军队已经越过苏联边界。他力图要我们相信，德国的这些行动并不是侵略，而只是防御措施。在这之后，里宾特洛甫站了起来，挺直身子，竭力想做出一副庄重的样子。但当他讲最后一句话时，他的声音显然缺乏坚定性和自信心：

“元首授权我正式宣布这些防御措施……”

当谈话结束时，苏联代表转身向门口走去，发生了一件意想不到的事情，里宾特洛甫迈着碎步，急匆匆赶上了我们。他轻声而急促地保证说，似乎他本人是反对元首这一决定的。甚至好象他还劝阻过希特勒不要进攻苏联。里宾特洛甫个人认为这是一种丧失理智的行为。但是他毫无办法。希特勒做出了这个决定，他不想听任何人的话……

请转告莫斯科，我是反对进攻的。——我们已经走到走廊时，听到部长说了这最后一句话。

当然，里宾特洛甫的谎言是骗不了人的。然而，他的虚伪和为自己留条后路的意图却是显而易见的。

大使或大使馆其他工作人员被请到驻在国外交部，而他们对什么在等待他们却一无所知，这种情况几乎是经常出现的。也许，是继续讨论某一事务性的问题，如确定已达成协议措施的日期，划分修建大使馆新馆舍地段等；也可能是出现了令人不愉快的突然事件：由于边界事件提出警告，废除条约；宣布断绝外交关系；宣布大使馆中某人为“不受欢迎的人”，等等。在复杂而不寻常的情况下，即便是对大使馆代表国家采取不友好行动或挑衅，对使馆正常履行职能造成困难，即便在这种情况下，外交人员愈是坚信他们为之服务的事业的正义性，他们愈会全面而牢固地理解本国基本的对外政策目标和本国在国际事务中的利益，外交人员的克制力、意志和冷静愈为不可动摇。

如果说，苏联对外交人员在思想性和原则性上提出了很高的要求的话，那么，这正反映了苏联政府的认真负责的态度、党和政府的要求。苏联对外政策人道的、爱好和平的目标要成为一切工作的核心，实施对外政策目标的方法应与这些目标相一致。

西方有人为此经常指责苏联的外交官只会机械地服从“命令”。例如，皮尔逊在他的《核时代的外交》一书中写道，社会主义国家的代表“在行动上很少有或根本没有自由”，“如果共产党的代表哪怕稍微背离获得的指示，那么他就会恐惧万分”。他还提出其他一些更荒谬的看法，诸如“言谈粗鲁，不愿倾听对方的意见，交往中谨小慎微，顾虑重重”，最后还有“缺乏灵活性”，等等。皮尔逊的这些观点值得评论

吗？恐怕不值得。这些观点不值得回答。

但是，有必要澄清一些问题。所有国家的外交官都要准确地服从获得的指令。执行指令是外交官首要的职责。问题在于，这些指令允许外交官在执行中能够发挥多大的灵活性。

许多谈判、双边和多边文件协商的经验表明，苏联外交官和其他社会主义国家的代表一般比他们的西方同行有更大的行动自由。这不是偶然的个别现象，也不是外交工作组织方面的题问。这是领导部门充分信任外交官的党性和他们的职业素质的结果。

列宁曾特别强调在苏维埃对外政策的外交机构中党性原则与国家原则相结合的必要性。他在1923年3月2日的《宁肯少些，但要好些》一文中写道：

"怎么可以把党的机关和苏维埃机关结合起来呢？这里没有什么不可容许的东西吗？

……

"真的，为了工作的需要，为什么不把两种机关结合起来呢？外交人民委员部从建立时起就实行了这样的结合，而且收到了很大的效果，难道还有谁没注意到吗？难道在政治局里没有从党的观点讨论过我们用什么'手腕'来对付外国的'手腕'，来防止它们的——好吧，说得客气一些——巧计等等大大小小的问题吗？难道苏维埃机关和党的机关这种灵活的结合，不是我国政策的巨大力量的源泉吗？我认为在我们对外政策方面已经证实和巩固了的东西，已经成了惯例的不会有人怀疑的东西，对于我们一切国家机关至少是同样适用的（我认为是更为适用的）。①

① 《列宁选集》中文版，第四卷，第706页。

苏联外交的力量在于，在极不相同、有时是极为复杂的情况下，它的代表不是机械地工作，而是根据其信念自觉地工作。他们单独开展活动，却自始至终都感觉到，他们同一个巨大的整体——共产党和全体苏联人民联系在一起，自始至终都明了，党和政府在各项决议中所提出的任务，既是全体苏联人民的任务，也是他们自己的任务。换言之，当他们进行谈判与会晤，签订协定，提出抗议，在国际组织和国际会议的讲坛上发表讲话、起草照会和备忘录时，他们都是依照自己的理智和良心办事。

……中央的指示或方针尚未到达，而局势的发展要求立即做出反应，外交代表应当怎么办？回避，不做决定吗？但是，在已出现的局势下，这样做可能会给本国利益带来危害。拖延吗？可他已经没有任何拖延的余地。是就地通过决定，并极力说服本国政府相信这一措施是正确的吗？结果突然发现，政府有更深的对国际秩序或国内秩序的考虑，而这些考虑为大使馆或驻外代表处所不知，他们也不能考虑到呢？

……1960年7月12—13日，刚果共和国政府致电联合国秘书长，就比利时武装入侵一事请求联合国给予刚果共和国紧急军事援助。

7月13日，安理会召开会议，讨论秘书长提出的建议安理会授权他给予刚果共和国政府援助的报告。

突尼斯代表提出了呼吁比利时从刚果撤军并同意授权秘书长经过与刚果政府协商，给予其军事援助的决议案。

苏联代表对这一提案提出了三点修正。第一，谴责比利时的侵略。第二，呼吁比利时军队立即撤出。第三，授权秘

书长向刚果共和国政府保证提供由联合国非洲成员国提供的军事援助。

这些修正在表决中遭到否决。

与此同时，对刚果共和国的侵略正在变得越来越危险。这种势态提出了这一新生非洲国家的本身生存的问题。

苏联驻安理会代表索博列夫考虑到局势的严重性，需要采取紧急行动，于是决定在收到莫斯科指示之前，不拖延表决，投票赞成向刚果派联合国军队。

突尼斯的决议案以8票赞成、3票弃权（英国、法国和蒋介石的代表）的结果被通过。没有人投反对票。

做出这样的决定在当时显然是不同寻常的事情。因为，过去曾有人多次企图违背联合国组织宪章而建立联合国武装力量。例如，苏联曾严厉谴责美国不合法地以联合国旗帜掩护侵略朝鲜。向刚果派遣联合国军队是一项重大步骤，与此相关不可避免地产生了一系列复杂的、涉及关于维护世界和平的联合国宪章原则以及财政等方面的国际问题。

另一方面，出现了帝国主义对争取民族独立的年轻国家的侵略的情况。再者，卢蒙巴政府要求军事援助的请求十分紧急。对刚果的侵略引起苏联和进步国际舆论的谴责和抗议。刚果共和国政府的请求得到了大多数非洲和亚洲国家的支持，表示愿意向联合国提供它们的军队。

苏联政府同意了索博列夫采取的苏联投票支持向刚果派遣联合国军队这一复杂而责任重大的决定。

理所当然，任何外交代表只能在极特殊情况下，在对采取行动的必要性、有益性和紧迫性有绝对把握的情况下，才能在得到中央相应的指示之前，采取某些行动。否则，国家

利益就可能受到极大损害，而外交代表的言行也会被宣布不为政府所承认。外交实践中曾出现过这样的事例。

也有另一种性质的情况。中央指示已经下达，必须不折不扣地执行。然而，大使却认为，中央指示没有全面考虑到驻在国内部政治局势的某些特殊性，而按照这一指示采取步骤，可能会引起与中央的愿望相反的反应。推迟执行这一指示吗？还是建议本国政府适当对指示做若干修改，或取消这一指示？接受指示的外交官（大使馆、代表处的领导）和帮助他们执行指示或为其出谋划策的较低级的外交官，都势必面临着承担一定责任的同样选择。

……1942年底，一位苏联大使被召进克里姆林宫。向他提出了一个问题：能否预料，他所驻在的国家会站在希特勒德国一边参战？或者更准确建议，这个国家会保持中立？一项关于能否从与这个国家的边界处抽调部署的苏联军队投入前线的决定将取决于这位大使对这一问题的回答。然而，一旦边界空虚，这个邻国仍然会站在希特勒德国一边吗？大使做出了肯定的答复：它不会参战。大使为此承担了多么重大的责任啊！苏联的军队从边界调往前线。谢尔盖·亚历山大洛维奇·维诺格拉多夫大使对其驻在国的意向的正确判断后来被证实了。

与当代外交官相比，塔列朗、戈尔恰科夫、梅特涅时代的外交官在开展外交活动方面要容易得多。现在，在解决外交任务时必须考虑到许许多多的未知数。这些“未知数”便是当代世界的国家，即具有不同社会制度、不同或相互对立意识形态的国家。社会舆论和新闻界对某些外交行动或建议会做出怎样的反应？外交在核时代的失误可能导致灾难性的后

果。随着外交失误，导弹和反导弹难道不会升空吗？

如果，在最复杂的情况下，对彼此的恐惧决定国家的行为，有意识的或偶发性冲突的危险就会以几何级数来增长。这不难理解，因为决定国家行为的不是理智，不是对各国人民的责任感，而是一种动物的本能——恐惧！

担心破坏“恐怖均衡”，只能增加诱发军事冒险的因素。

在我们时代，外交官除了要密切注视外交斗争中的种种变故（从友好的举动到威胁）以外，不能忽视这种可能，即，驻在国陷入利用偶发因素的诱惑。与此同时，还要求极力注视，不使对方对本国的意图做相反的理解，并且不因这一错误理解而采取无法挽回的行动。

对外交官来说，具有过去所公认的必要素质已经不够了，他的素质还应该同核武器出现而产生的危险，同防止不断新出现的这种危险的可能而成倍地增加。外交官除了要具备一定的聪明才智和性格特点（天生的或通过受教育、训练和经验而获得的）以外，还要求具有每隔10年就出现的大量的和具体的知识。这不仅指国际问题、国际关系史、国际法方面的知识，而且也指那些在人类活动，即生产活动和智力活动领域的知识，这些知识在国际关系中占有越来越大的比重。

随着科技革命的迅猛发展，外交出现一些可以用来为和平与国际安全服务的新的和有效的手段。这是指过去无法比拟的各国都相互关心的商品交换，在科学、技术和文化等不同领域里互补不足。当然，由于经济与社会结构方面的差异，不同社会制度国家在实施和这些领域发展合作的道路上，会产生某些障碍。然而，经验证明有利于这一结论，即

科技革命为关心国际安全的外交展示出可靠的前景。

生活本身提供了各种方案和创举，这些方案和创举反映了不同社会制度国家之间某种协调努力和合作的兴趣。例如，如果在欧洲的日程表上，提出铺设横跨大陆的天然气管道这一问题，那么有关国家的外交官就不仅应当从政治方面研究这一重要措施，而且还应当了解诸如天然气价格、天然气管道直径、各国天然气储备和需求量、投资和建筑系统等方面的问题。如果提出设立统一的彩色电视系统问题，那么，就产生了技术问题，有关国家的外交官必须了解这些知识(哪怕是粗线条的)：显像管的性能比较、专利和产权问题。至于说，和平利用原子能、空间研究、保护周围环境、医学、卫生等其他许多领域里的合作，也都是这样。

就全面或部分裁军问题举行的谈判难道不需要专业知识吗？在这一领域当然需要。比方，应研究发现核爆炸的方法和监督实施《不扩散核武器条约》的手段问题。吸收有关方面的专家——学者、军人——参加谈判是必要的。然而，对于参加谈判的外交官来说，基本搞清楚技术问题也是重要的，每一个技术问题实质上都具有政治意义。说科技革命闯入了外交界也好，说外交开始"控制"这一革命引起的国际关系进程也罢，有一点是明确的：不掌握在一些国家或国家集团的相互关系中出现的经济、科学、技术和文化等方面问题的具体知识，今天的外交官就寸步难行。

在培养苏联外交官政治、职业和道德形象方面，列宁的活动起了重要作用。从苏维埃外交机构建立之初，苏维埃国家的创造人就对其给予高度的重视。他亲自研究外交人民委员部的组建和挑选外交干部的问题。1923年，列宁曾指出，

外交人民委员部是我们最优秀的一个人民委员部。他写道：“为什么说外交人民委员部有最优秀的工作人员呢？其一，因为在那里无法留用一点儿旧式的外交官；其二，因为我们重新挑选了一些同志，完全根据新的标准，根据新的任务挑选了他们；其三，因为在那里，在外交人民委员部，没有象其他人民委员部中有那样多不加选择而随便凑数的、实质上完全具有同样的旧的素质的官员；其四，因为，外交人民委员部在我们党中央的直接领导下工作。”

在实践中善于运用马克思列宁主义学说，运用辩证的方法分析国际现象，现实主义地评价某些事件与人物，善于将阶级立场、原则性同灵活性达成理智妥协的愿望相结合。最后，还有举止克制、谦逊、尊重其他国家的民族特点与习俗的特点——所有这些已成为列宁主义外交学校不可估量的最宝贵的财富。

从众多的这类学校中，一大批苏联外交官成长起来了。无论过去或现在，无论他们是否仍在某些岗位和部门工作，无论他们的名字是否出现在报纸的版面上，他们都是党的忠实助手，是为贯彻党的外交路线而奋斗的纪律严明和积极的工作人员。

〔本文节译自《外交入门》，莫斯科国际关系出版社，1984年第4版，第195-212页。作者曾任苏联外交部第一欧洲司司长、部务委员、副部长兼对外措施计划局局长。〕

王海燕　译
杨　闯　校

第三世界外交官的选拔与培训

[圭亚那]·罗伯特·莫尔

如何招考外交官

如果，第三世界国家需要挑选各类人员进入外交领域，那么考核内容必须全面。能使考生充分展示其专业水平的考试对外交部乃至整个国家都是有利的。

但是，仅仅依赖卷面成绩或者一次面试不足以揭示考生的气质和才能。由于气质和才能对外交人员来说是至关重要的，因此，为了了解这些，就必须组成专门考评小组，其成员必须由心理学家以及其他一些阅历丰富、洞悉国际事务的人员组成。

挑选合格的未来外交人员时，应为考生设计一系列的真实或模拟情景来测试考生个性的不同侧面。

在外交部专为挑选外交官而举办的模拟鸡尾酒会、午餐会或晚会上，如果考官细致观察，便可轻易地识别考生的交际能力。

“客人”应由外交部高级官员、外交使团成员、地方名望人士以及对当时政治思潮主流吹毛求疵的评论家担任。这些评论家能帮助考评小组了解考生的智力水准。考官一定要提醒那些仅仅与评论家交谈，或仅仅与捍卫传统主义人士交谈的考生注意（如果他们被录取的话）：在西方（尤其如此，但不仅局限于西方），异教势力和正统力量也可能在瞬间互易其位。

西方社会里，新闻记者对外交官缺乏敬意。所以，可让考生接受记者的采访。记者则须是位生来粗鲁、爱刨根究底的人。这时，考官可观察考生在采访中是否镇定自若，是否能尽快掌握应付自如的能力。

尽管外交官不常与电子、印刷行业的人士交谈，但是他们仍会面临如此的挑战。通常，在宴会后，外交官需要作一篇讲演，阐述本国的政策。出席这类活动的常常是高级官员、政党领袖、商界董事、专栏作者、记者及专论国际事务的分析家。他们总是希望听到一篇带有个人权威性见解的演说。这类演说须具有清新的文风，实质性的内容。

外交官的目标是把本国的观点清晰地以劝说口吻表达出来。他的讲演应内容丰富，但避免冗长。另外，适度的幽默会为其讲演增色。

倘若演讲者以交谈的语言演讲，他定会受到欢迎。与此同时，他还应在自己与听众的兴趣间寻找共同点。例如，驻加拿大的牙买加高级专员可告诉听众闻所未闻的轶事。比如，象加拿大第一任首相、建筑师约翰·麦克多纳爵士的第二位妻子是牙买加人。圭亚那大使可以在东德或西德听众面前提及德国杰出的探险家和制图师罗伯特·舒姆伯格。除了在圭亚那地区划分植物群及发现了许多瀑布外，他还在19世纪30年代帮助确定了圭亚那国界。

这些史实可以起到与听众联系的纽带作用。而如何运用这一技巧，应做为外交人员的培训内容。考官应十分注意考生在这方面的才能。

模拟情景可更好地测试能力。情景应谨慎地计划好，同时设计应基于该国参加的实际谈判之上。有些考生可扮演第

一和第二世界的谈判代表角色，另一些考生则可充当第三世界的谈判代表。在各种形式的培训中，模拟情景已更多地被采用。目前，这一方法可在中等和初级教育中得到推广，这对发展中国家来说定会受益匪浅。

类似的模拟谈判会导致讨价还价以及竞争的因素出现，给谈判过程注入了兴奋剂——这便是充满紧张气氛的情景的一个有益特征。但尤其重要的是，在这一过程中，考官足以了解考生的直观能力，然后招进最优秀的进入培训阶段。

虽具有非凡创造力但不善交际的考生常给考评小组带来难题。若不招进这类人员，则不可能使他们尽施其才。唯一的出路便是将他们安置在总部或者让其出席国际会议，在那里，他们丰富的想象力、敏捷的思维将大大有利于本国事业的发展。

明智的考官将绝不录用这样的考生：尽管他们具有足够的学识和才能，但天生厌倦平凡、枯燥的工作。这些人往往认为外交官的工作仅仅是豪华宴会上的觥筹交错。

但是，这部分考生也不是唯一拒收的。机智的外交官的标准是他清楚该透露什么情报、什么时候透露、透露给谁以及使用何种方式。老练的外交官意识到过多的情报并不总是能带来谨慎的行动。有那么一些人总要夸夸其谈他们秘密情报的来源，派遣这样的人驻外工作，无疑是一大失策。而安置在总部，使其处于有效的督监之下，也勉强算是谨慎之举。可是，这需要不止一次的面试才能确定哪些考生将注定会泄密。

外交官培训学校的设立

一旦被选入，入选者须接受严格的训练。有些国家实行在职训练，让未来的外交官在各不相同的岗位上锻练一年。他们可以学习如何办案，如何利用档案。入选者还可以读到使馆传来的电报、有关国际性或区域性会议的报告、决议以及其他有关材料。随着知识的增长，应鼓励他们提出下一步行动的计划和建议。他们也可以学习如何处理领事的日常事务，以及驻外的外交官所常遇到的法律纠纷。

英国是采用此法的典型国家。而贫穷的发展中国家所遇到的问题常常是人员匮乏，工作量大，办公桌上文件、材料堆积如山；仅有的几个官员却还要出席频繁的会议。他们勉强有时间制定战略，却挤不出任何空隙培训新来者。这便意味着新来者将得不到有关本国外交政策的主体原则方面的有计划的辅导。

若要选择培养大批合格、干练的外交官的途径，最好是选择培训学校。而培训学校应是与外交部截然不同的实体，尽管二者仍应相互支持，同在外交部长的领导下工作。实际上，除了培训外交官，外交学校还给涉及国际事务的其他部门、公司的文职官员和高级行政官员开办短期学习班。这样更利于学校筹措经费。它也就意味着足够的专家师资队伍和丰富的藏书——这对整个国家也是有益的。坦桑尼亚就是这样主动做的。

培训学校应由一名老资格的大使担任校长，并由一批经验丰富的外交官执教，他们的任期不应少于3年——大抵与驻外任期相当。

为配合培训计划的完成，附近大学可以在以下学科的教学方面伸出援助之手：经济学、政治学、历史学、社会学、国际事务、现代语言和创造性艺术。教员应有责任讲解针对全球各洲以及地区不同情形制定的政策；讲解为扭转不利的经济或政治形势而制定的战略，并依据使馆的需求，讲授如何使这些政策和战略转化为日常活动。

学校可以邀请访问学者，特别是大使及临时回国述职的公使，具有专业知识的高级外交人员来校讲学。许多第三世界国家早已获得独立，他们也可招聘退休的大使及其他高级外交官授课。

很明显，倘若没有充裕时间来保证接受全面的培训，那培训便失去意义。学校培养出的未来外交战线的官员应具备应付当前国际体制难以预测的能力。他们也应准备驻外几个月的工作。除稍感不可避免的外交弊病的不适，即文化差异外，在职业的口才方面得到坚实训练后，他们应能够为新的政治环境而勤奋工作。

但是，这条原则也为现实所限制。随着第三世界国家国际责任的骤增，各国外交部每年迫切需要大量新增人员。因此，这二者须保持平衡。由于所学课程的范围和深度广而深，所以西方传统的一学年9个月太短促了，很清楚这段时间内掌握传统的外交语言英语或法语是不够的，而学第二门外语，如德语或汉语更是不切实际。对所有培训者来说，16个月是理想的。外交部长却没如此好的耐心。培训学校也许不得不再缩短2个月。而谨慎的外交部也会把学时定为14个月，这样，学生们可以在最后3个月内，每周有一半的时间在外交部内实习，另一半时间完成毕业论文。

学生的毕业论文应引起重视。因为它们既是学业的总结，又是为对外政策所做的第一份有实质性内容的贡献。因此，读者面不该仅局限于教员。

每位毕业生就本国国际关系的某一方面来撰写论文，他应分析电报、使馆报告、内阁决定、大使出席会议的活动记录及其他有关资料，并推荐可行的战略来改进现有政策的措施。有些学生甚至可以就现行政策的某些不足之处提供文件材料，并提出更加切实可行的建议。

对未来外交官的要求

对于第三世界国家来说，一个完美的外交官培训计划应集中在两个关键上，其他的均要围绕它们进行。这就是国际重建和均衡、平等的国内发展。国内主要任务及外交活动都紧扣这两点。在今后的20年里，第三世界国家的外交官将是世界进程的推动者。因此，应尽早为此角色做好准备。

首先，未来的外交官应熟谙国际知识和本国情况。若他相当熟悉国内情况，却对外部结构了解甚少，那他不可能为发展本国事业而尽力。相反，若他对国际舞台了如指掌，但对本国实际却模糊不清，那他也不会成为一位信得过的宣传鼓动者。当今第三世界的外交官不但需要清晰的思想，而且还需要渊博的知识。尽管做到这二点不易，现在却缺一不可。他应同时具备有关本国及所活动的更大舞台的知识。为此，他必须以结构严谨、训练有素、颇具说服力的方式进行清晰地思维，与其行动保持一贯性，赋予其报告以洞察力。

其次，外交官不但应熟知目前国际经济、技术和新闻秩

序，而且还应了解发展中国家所希冀的新秩序。培训计划应给受训外交官讲述现状的不易更改以及变化的必要性，这样他或她们既不会低估阻碍变化的力量，也不会轻视变化的必要性。

第三，整个课程应在分析及实践能力方面保持平衡，使受训者既了解外交官工作豪华的建筑外表，也了解其结构是由装满水泥、灰煤碴、螺钉和螺栓的粗布麻袋构成的。他须习惯于二种并行不悖的生活——一方面，他须忍受每天的日常琐事及重复的陈词滥调；另一方面，他又会因参与高层次对话而欢欣鼓舞。

第四，考虑问题不但应注意法律、政治和商业的因素，而且也应注意科学和技术的因素（也包括能源和农业）。培训时应强调：第三世界外交官不能再忽视后者的因素了。对于在大学没学过科学技术的培训者来说，至少应有选择地给他们讲授这方面的知识。若一下灌输很多技术知识，很显然是不适宜的。但是，培训者应对科学和当代各种国际结构的关系有所了解，亦应了解由于世界秩序的调整而引起的这种关系的变化。

倘若有些培训者已有科学知识，教师便可从全球角度介绍这些课题：能源、技术转让、食物分配、富庶国家的科技政策以及贫穷国家实施自己的科技政策的努力。因此，所有学生会面临这些问题。学生们自己形成的洞察力将促使所学知识的融会贯通。

培训内容面要宽并以讨论为主

培训内容应包括全球性的课题，如能源、技术转让、食

物分布状况、富国的科技政策和穷国科技政策的变化。

下面将提供一整套指导外交官训练的原则。根据这些原则以及自己的实际情况，可以制定不同的课程表。

培训开始时，可以先对学生就本国状况或当今国际秩序做一彻底研究。因为掌握本国的地理、历史、经济结构、政策制定、文化、外交政策等方面的知识可以帮助学生仔细观察、分析该国所处的国际环境。

对当前国际经济秩序的研究也是重要的。学生们先可以分析该秩序形成的过程，同时也须分析与之有关的组织机构、联系网络 贸易伙伴。培训学校所在国家的国情也应在研究范围之内。国情的研究包括历史、地理、农业制度、工业、自然资源、人口统计、政治结构及政治哲学，而且还应研究该国的发展潜力，注意为发展国家自立能力而兴办的工程。

文化外交是一个许多发展中国家忽视的领域。原因之一是：尽管外交官在早期教育以及大学教育中受到本国文化的熏陶，但是在培训外交官时，文化的影响、作用却不受到重视。相比之下，在这一点上南斯拉夫做得很好。该国外交官总是能成功地把本国各民族的生活、文化、创造性及自我形象完整地介绍给国外。虽然，南斯拉夫是欧洲国家，但在许多方面，她更是一个发展中国家。

课程内容也应包括该地区以及该国与邻国关系的研究。接着讨论众多的区域性组织——其目的、结构以及外交政策。然而，学生们可以深入讨论全洲性和半球性的国际组织，如非洲统一组织、美洲国家组织和东南亚国家联盟。把区域性的国际组织纳入讨论范围内后，可以顺势把讨论再引

到原来的题目上，即国际秩序的重建问题上。

这类培训计划还应包括分析非殖民化的内容。其目的是观察国内接受非殖民化的气候是如何产生的；殖民地大片土地、财产、上百万人口的丧失是如何在感情上转变为社会利益的获取；把"帝国"这一概念视为国家主权和自尊的人们是如何认识到殖民地已成为过时的观念了。

最后几点建议

在20世纪80年代，对中、小发展中国家来说，要设计出具有实际价值的完美的培训计划实非单个国家所能胜任的。倘若要注重培训实效的话，最好由地区性的国际组织或意识形态相近的邻国合作举办类似的培训学校（在达累斯萨莱姆，坦桑尼亚和莫桑比克合作举办外交官培训机构）。

有一点应注意，在培训学校里，学生们应学会掌握几种技巧。每一位受训者应在报纸、电台、电视台的编辑部实习一段时间，这是了解记者的心理、性格，了解他们对突发事件的敏感程度的最有效途径。这能帮助外交官更好地熟悉新闻媒介，而与记者的和睦关系将促使外交官继续学习与人交流的艺术，培养外交官洞悉达官要人的真实能力。

整个培训计划应始终注重培养学生坚毅的耐性，渊博的知识和远见卓识。因为，具有了坚毅的耐性，他们便可镇定自若、等待时机，以便做出最佳选择；具有了渊博的知识，表明他们既是位通才，又是位专才，这样说话便更具有说服力和权威性；而远见卓识能使他们从本国及本地区立场出发，视整个世界为统一体。他们坚信唯一的公正的国际秩序是机会的平等。它将避免整个地球陷入更激烈的动荡之中，

它使得穷人参与未来的国际事务成为可能。

〔本文译自《第三世界外交官与第一世界的对话》，麦克米伦出版公司，1985年版，155—171页，作者原为圭亚那驻加拿大高级特派员。本书是在1980年作者任国际发展研究中心高级研究员时的研究成果。〕

江 强 译

若 谷 校

当代职业外交

〔英〕 亚当·沃森

正如我们今天所知道的，外交实质上是现代国家的一种职能，即处理它与其他国家的关系，与它国或其他国家可能组成的、已机构化的联盟及集团的关系，以及与象联合国那样全球的或普遍性的组织机构的关系。除了这种国家间和它们的代表之间的对话以外，还存在一种非严格意义上的外交，即参加对话的一方不是一个国家，但仍然是国际舞台上的一个重要角色。例如，象巴勒斯坦解放组织那样的，旨在建立一个新国家的政治运动，或者旨在接管一个现政权的政治运动，要么是一个诸如教会之类的国际机构（作为一个国家的梵蒂冈除外）或者类似一个石油公司那样的商业组织。当代外交的形式和机制大多数是从欧洲国家的体系中继承下来的。与当今根本不同的全球体系相比，那种体系则更象是个同族的和紧密结合的国际社会。由于这个体系在地理范围上的扩大，现在经常列入外交对话的话题范围也大大地增加

了。所以，已经继承下来的那些，即使在欧洲体系中也曾不断演变的欧洲形式，今天在某些方面正在被打破，并且明显地处在变迁之中。但是，同许多惯例发生的情况一样，重要的是大家遵守规则，这样才不会各行其事，而它们到底是什么则无所谓。因此，给人以深刻印象的是欧洲的外交机构基本上仍然在发挥积极作用。

既然，外交是国家与外部世界交往的一种手段，那么，对话的主角就是政府，归根到底是政府的首脑们。没有一个庞大的和复杂的当代政府的首脑能够指挥本国一切具有重要意义的外交事务。然而，文艺复兴时期的君主则认为，可以而且必须这样做。现代政府首脑的责任在于，不仅把在国外进行对话的实际活动几乎完全地授权给大使们、公使们和外交使团的其他成员，而且还要授权政治同僚和可信赖的顾问们做出许多政策决定。

这些同僚的最前线是外交部长：按照英国的说法是外交大臣，美国是国务卿。这个部长负责领导国家的职业外交人员和负责与外国大使打交道。在基本上实行内阁制或集体负责制的政府中，他向他的同僚们报告有关与外部世界的关系，并通过他所领导的外交机关贯彻他们的集体决定（他和政府首脑在决策方面具有重要作用）。在美国和其他总统制的政府里，他更直接地与政府首脑打交道。

应该在此指出两种倾向。第一，政府的其他部门，其他内阁部长，发现在他们政府的对外政策总路线确定之后，他们自己的负担日益增加，并且卷入了从前属于外交部长和该部活动范围的外交对话的具体事务，因为外交对话更直接地关系到这些其他的官方领域。长期以来，负责国防、财政和

外贸的部长们就是处于这种状况。而迄今一直是参与被认为是国内的事务，并一度甚至根本没有引起政府的直接关心的事务，如农业和公共卫生的部长们现在越来越多地介人外交事务。因此，与执行有关的这些问题的各项决定相对比，外交部长在决定对外政策和他的国家在外交对话中的目标方面的影响日渐减弱。因为，外交部的声望和重要性降低了，政府首脑们在对外政策和外交的具体事务方面的直接干预又再度加强，并通过第二种趋势更强化了这种介入。这种趋势使他们（当然也包括他们的部长们）彼此之间比过去所可能做到的有更多、更频繁的接触，还会使他们通过电话和其他现代化的高速度的通讯手段，在遥远的空间保持更紧密、更直接的联系。

快速和方便的旅行使部长们和其他负责政治事务的人员出席国际会议和谈判比从前更为经常。内阁部长们不能每会必到；但如今总要由较低级的部长们出席那些对国家来说至关重要的国际会议，他们是被任命的政务次官，不同于职业外交官、军事官员和由国家雇用的常任文职人员。政治部长出席的好处在于能直接转达政府当局命令，甚至低级部长也比一个最高级的职业外交官更能受到他的同僚和他的政府首脑的重用，要以对政治上敏感的问题做出决定的权力。那些高级外交官的经验是在国际谈判方面，而不是在国内政治方面。但是一个部长很可能是某一个公职的短暂的任职者。因此，在有争执的技术问题上，在如何进行谈判和在特定的环境中，能通过外交途径取得何种成果的问题上，他会明智地听取自己国家的专家们的意见。用亨利·基辛格的巧妙措词来说，一个当选的或者一个政治上被任命的国务活动家，不

是作为一个解答技术问题的神童受到雇用，而要在他代表这个国家从事外交对话时，能明辨方向。

在建立本国与其他国家的关系方面，外交部长最重要的工具就是外交机构。一个外交机构或者对外机构，在国内和国外都是一种工具。它首先要在可能的范围内弄清楚其他国家的能力和意向，在不可能做出这一点的情况下，则要对这些内容进行估计；第二，要根据他们各个方面的复杂情况来审查它们；第三，要制定出对本国政府可行的选择方案，并把这些选择方案连同那些政府必须加以考虑的问题一起上报，供决择。第四，做出决定之后，要向其他国家的相应的外交机构传达和解释这些决定，并且要在一定范围内公开，以便说服其他的人——政府、个人和公众舆论接受，如果可能的话，还要协助执行这些决定。

为了履行一个外交机构的首要任务，即了解或聪明地推测出需要知道的另一个国的情况，最重要的工具是常驻使馆，这是欧洲外交的重大发明。大使馆全体人员及房屋都拥有豁免权，它有权秘密地与它的政府保持通讯联系。大使馆的这种职能的优势和它履行的其他职责仍然被各国政府认为是十分有价值的，对这些职能来说，豁免权和秘密行动被认为是必不可少的。几乎所有国家的政府都同意相互提供豁免权，包括为了能与国内进行迅速的、不受干扰的通讯而使用的外交电台。大多数集权主义政府和革命政府都允许享有这些利益，虽然它们在根本上与保密检查和集权主义控制的其他原则是有冲突的。这并不是因为要遵循传统或出于相互尊重的愿望，而是因为外交豁免权对双方都确有价值。

注意能力和意图之间的差异是重要的。一个政府必须知

道其他政府可能做出什么事情，是有益于它的国家，还是会伤害它的国家，尤其在军事领域内；还应该知道它们会对它的利益带来什么样的非军事形式的援助或破坏，比如，在经济方面。一个政府还需要了解其他政府可能要做什么，了解什么是可能发生的事情和很可能要发生的事情，并诱劝其他政府做出有利于自己的选择。这些就是对外政策的目标。在公开的辩论中，这种能力和意图之间的差异常常是含糊不清的，尤其关于敌对国家的能力和意图更不容易弄清。

第二个任务，即挑选和整理从100个大使馆和从其他来源得到的情报，然后对国外问题和发展做出条理清晰的分析。在此基础上做出决定是必要的。这个任务落到了外交部（对这个机构有各种不同的称呼，有的称外交部，有的称国务院等等）的身上，这个机构是欧洲外交界的另一项重要发明，也就是任何时候都落到设立在国内的这一部分外交机构的身上。目前的重大事件传播之快，通讯之简要，使得我们没有时间去做那种系统、全面的学术性研究。那种研究还具有可以进行选择和事后再认识的宝贵优势。情报从外国邮局、首都的外国使馆、公开的新闻媒介和从其他来源那里倾泻进来，对它们进行选择的人一定是要熟悉这些问题和善于估计各种变化的专家。他们中的高级或较高级的人员，对大使馆可能做出的报告内容要有第一手经验，需要认识做报告的人，要知道这些人的判断具有多大准确性。如果可能，他们要在所研究的一些国家中住上一段时间。经验表明，部机关与驻外机构之间的定期交流、外事部门间的密切联系、其高级成员的相互认识，能够预料到彼此的判断，这对开展工作极其有用，既满足对速度的需要，也能满足对敏锐判断的

需要，以便对瞬息万变的事件的进程、意义和关系做出评价，并向政府提供对这些事件做出适当反应的选择方案。

第三个任务，是制定出对政府适用的选择，并将这些选择递交上去以供政府做出决定。这个任务听起来比较简单，但是它要求在就某一问题做出的决定可能对其他领域产生何种影响，具有一种灵敏的意识。它也是一个在民主制度国家中引起许多争论的职能。因为，它包含对政府的影响。一个英国内阁或者一个美国总统，拥有评估国内对一个对外政策上的决定的政治反应的其他手段；但是他们在没有收到由大使馆和外交部组成的外交机构的报告和所做出的估价的情况下，也无法知道和估量许多国家彼此之间的反应。外交部的高级官员们对可能做出决定的范围是清楚的，知道政府会从哪一范围内做出选择，知道哪些建议是会遭到拒绝的；为了做出对他们很可能有更大的利害关系并且是要他们负责任的决定，他们会举出尽可能有说服力的事例。这在西方不同的国家的首都，做法也不尽相同。在欧洲体系内曾经采用的普遍的做法是由该部向其部长汇报，然后由这个部长与他的政府同僚们进行讨论，讨价还价。但是，除了影响政府部门的日益繁多的行政问题之外，还有一系列内部政治因素在外交领域内影响政治决定，诸如公众舆论、党派主义和信仰，以及来自院外活动集团和新闻媒介，特别是报刊的压力，所以这些因素都必须引起外交界的重视。如果听任部长们在竞争中凭借政治权力和劝说来处理如此重要的多边决议，使之失掉平衡，那明显是危险的。因此，通过国家安全委员会或者对外政策委员会来做出如此重要的决定的这种做法正在形成，特别是在那些政府官员与国王大臣，或者政党统治集团

与行政部门的差别不如英国那样显著的国家里。在政府部门之间以及与执政党进行大量的非正式的协商的做法，现在很普遍，即便是在按老习惯办事的地方。

外交机构的第四个任务，是把一个政府的决定向另一个政府做传达和解释。这是一个使节最明显的职责，它可以追溯到文明古国不可缺少的使者。在这里，劝说尤为重要，还必须结合着就它方政府对于使者从国内带来指示的每一方面在多大程度上可以接受，做出冷静判断。

一些政府重视尽可能精确地和有说服力地把其消息带给其他国家的当权者。它们从经验中发现这样做的最有效办法是指示自己的驻外代表向其他有关政府的实际决策阶层人士或向尽可能接近这个阶层的人士陈述和阐明自己的观点。这个阶层的确通常是指头面人物，但不一定都如此，即使赞成和拒绝的最终权力是在总统或者首相或者总理手中。在较低层做出一种有效决定也是很可能的，那就是由了解问题的复杂性的专家们按照上面制定的总原则去办。这些有效的决定以推荐的方式呈递外交部长或政府首脑，他们可能拒绝这些决定。但是如果这些决定与政府的政策路线一致的话，它们是不会反对的。因此，适当层次的官员提出的具体建议能够经常帮助确定公务；另一方面，外交部的专家若先做出了不利的推荐，这将使外国大使更难接近较高层次的官员。因此，管理有素的使馆要确信，有说服力地向他国专家们阐明自己政府的观点和意愿，将使这些专家所做出的建议影响其政府做出决定。当然，实际上，一个使馆要在不止一个层次上进行工作，同委派他的政府的越高层次的官员打交道，他的阐述越要有概括性。另外，为了阐明和强调发往他们自己

的驻外大使馆去的这些指示，大部分外交部长或其副手都要走访有关国家的大使。有时，这是履行公务的更有效的办法。比如，一个受到外交部长拜访的大使特别精明能干，或者他同自己国家的外交部长或政府首脑有特别密切关系。另外，一个外交部长能够召见一个大使，而一个大使却不能够坚持要求召见。但是，政治家们通常发现，通过指示大使去阐述他们自己的论点比依靠外国大使向其国内转达更好些。因此，这是一种一般的外交对话办法。

一个大使必需经常协调自己的行动，必需把决定了的口径与驻在同一个首都的其他大使的口径进行比较。因为，他们也会收到来自自己政府的类似指示。有时，他接到的命令是要与某些同事一齐行动的，通常是与那些友好的或者同盟的国家一起行动，但偶尔也与那些和自己没有共同点的国家的使节一起行动。比如，为了外交使团的事和提供海事方便。

鼓吹一项政策是大使的职责，劝说另一个政府去接受这项政策，也许实际上会帮助促进这些政策的实现，这个任务仍然首先落在大使自己和他的高级外交官员身上，甚至在通讯革命的今天也是如此。如果，他个人与这个政府里的一些关键人物有亲密的关系（在必须这么做的国家中，甚至不惜牺牲与反对派的友好关系），使他们相信他是友好的，便会产生巨大影响。一个有经验的大使会懂得尽力培养那种关系，以便获取信任的资本。在政府外面很可能还有许多有影响力的人，在立法机构中，在政党中，在关键的经济和业务岗位上，在新闻媒介里，也许在宗教生活中，他们对某些决定和公众舆论有着广泛的影响。理想的情况是，这个大使还

必需能培养和影响所有这些人。在这个任务中，新闻媒介，特别是报刊的作用，在那些新闻媒介具有相当独立性的国家里变得非常重要。现在全世界可能有一半的国家是这样。在那些国家里，工作的效果要取决于新闻专员们的能力。他们全体工作人员必需与总编和记者保持有效的工作关系，包括给那些繁忙的人们以准确、诚实和快速地提供新闻和评论，还包括保证他们能接近大使、卓越的政治家以及其他的访问者。当总编和记者采访某个大使代表的国家时，要保证有效地介绍情况。但是，最起作用的新闻专员的活动也只能够通过修改和校正外国记者发自本国的报告，这些报告给新闻媒介提供消息的来源。因此，在驻外使馆和国内外交部之间保持着经常不断的通讯联系，讨论外国记者所发出的一些有损本国的歪曲报道，讨论本部如何改善新闻工作，以便能更好地保障本国及其政府的良好形象。这个问题得到今天的每一个政府的密切注意。它已经成为许多新兴国家和小国家特别担忧的问题，因为这些国家的政府感到他们的成就和意图很可能被一些主要的新闻社和来访的记者有倾向性地报道给了世界上的其他国家。

在一个民主国家里，对另一个国家最有用的某些发言人是一些杰出的人物，这些人和那个国家有一种联系，了解它的愿望和存在的问题，并希望促使它和自己的国家之间建立这种或那种彼此更加了解的、更真诚的关系。这样的团体往往由政治家、商人、学者、作家和艺术界的头面人物以及退休的外交官们所组成。如果我们回顾一下古希腊进行外交对话的制度，我们就可能把他们称为非官方的代表，就象他们被正式任命的希腊对手那样，他们不仅以公众身分或以私人

身分为他们感兴趣的国家大胆游说，他们还款待从那个国家来的重要来访者，并使他们能够会见那些决策人。同时，给他们感兴趣的国家提出有价值的建议，比如怎样介绍自己的情况和他们希望在什么问题上语气能够缓和些或者予以更改，因为目前的姿态所带来的后果对他们提供建议的国家有弊无利。因此，他们得以建立一举两得的关系。这种非官方的代表（大使们有时称之为赞助者，有时又称之为他们的朝廷朋友）便是这样两种人——鼓吹者和忠告者。从有常驻外交机构以来，这些人就一直继续起着一种扩展大使馆职能的和在国家之间进行外交对话的有价值的及合法的作用。

当外交部在国内收到它派遣到对方国家的使节所提出的报告和关于下一轮对话的设想后，通常离指示发出以后只有几个小时，整个过程便又重新开始了。在骑马和航海的时代，需要花几个星期时间，而现在只需几个小时，更多的时间是用来深思熟虑，但也意味着对一个使节的指示常常是不及时的。

在多边的国际组织中，外交职能基本上是相同的。一个象联合国那样的松散而包罗万象的组织拥有各种一般性的和专门化的机构，它们是各国政府的外交使节集聚的场所，即为它的成员国进行外交活动的集聚中心。在那些超出它的解决能力的、政治上又很敏感的问题上，它仅仅提供一个方便聚会之地，这也许是一种从道义上进行劝告的办法，还是一个用以通过在别的地方商定的决议的工具。在达成协议比较容易的问题上，特别是在非政治性的一些问题上，在各种机构任职的外交官们可以制定出一个总体协议，并协调它的实施情况。常驻那些机构的使节就象驻在每一个大使馆的使节

一样，也以同样的办法活动，并同他们的部和他们的政府保持联系。这就是把双边和多边外交结合起来，协调地服务于同一种政策。

普通性较少而有效性较多的一些多边组织具有一种更为明确的合作性质。北约组织远不只是其成员国与他们单独执行的政策的总和。它的委员会经常达成一致意见或者向成员国政府提出劝告，这些建议最初不是由任何一个成员国政府提出的，但他们总是接受它们。欧洲经济共同体的情况更是如此。成员国政府预先授权有关机构做出许多决定。但是，这里的成员国仍然保留着在重要问题上有拒绝遵守的权利和能力；这表现了他们的最终主权。

那种多边机构的国际秘书处始终是秘书处。它们的工作人员由世界各地招聘而来，而这个机构象其他类似机构一样发展自己的意志和目标。但是，它们又不是国际行政机构，即使它们的全体会议能被看成是初级的立法机关。欧洲经济共同体或者联合国秘书处终有一天可能变成另外的什么东西。它可能发展为具有某种“至高无上的”权威和权力的真正的行政部门。这种部门利用自己的权力与成员国家进行谈判，并通过区域制宪会议或者成员国代表理事会，来进行检查和平衡。但是，这一点至今还没有做到，并且不可能做到。

各国首都的外交使团集中形成外交团，它以一种非常松散的和不拘形式的方式作为一种外交中间人业务的多边性网络进行活动。我们已经看到，被委派到一个首都去的大使经常需要与同僚们协调他们的行动和他们的报告。这种往来还扩展到在这个首都的大部分其他高级外交官。在那里，通过

经常对话可以得到各个使馆对东道国政府的政策和意向进行评估之后得出的许多共同性的判断。在一个驻外使馆里，每位常驻外交官总会对东道国政府的某些方面的政策不够了解，而要由正巧对那个问题知道得比较清楚的另一个使馆的某个成员来进行校正和补充。这些非正式的交流，只能在个人相识的基础上，无论在办公室内外都能起到好的作用。在礼宾上有一种严格而实用的做法，它要求每一个新上任的大使都要拜会与他的国家有外交关系的同僚们，并要接受他们的回拜。外交鸡尾酒会和晚宴可以使人厌烦，并且常常是过分做作，但在这里对有用的事进行处理的成效却使那些非职业外交人员吃惊。

一个现代外交机构还有一个辅助性的但也是重要的超国家的职能，它是为其他大使馆和其他国家行使这种职能，在较大的组织和集团里行使这一职能以及在与自己国家的直接利益不大的问题上的谈判中，行使这种职能。这类服务在于协调和促进外交对话，大部分国家都承认这种服务符合他们自己的根本利益。比如，大使馆相互帮助履行纯粹形式上的公务，最重要的例子一般出现在两国外交关系中断期间。在欧洲体制的外交实践中，与其他国家保持联系的价值曾清楚地为人们所理解。因此，原则上，除发生战争之外，各国都要在其他国家首都保留外交代表，无论一个国家是否赞同另一个国家的政策。这种学说得到了发展，并且由许多政府，包括英国政府，宣布接受。承认和建立外交关系仅仅表明一个政府对一个国家实行了有效控制，而不具有道义上的认可。在欧洲体制里，要中断与另一个国家的外交关系是一个严重的措施，通常是即将宣战的预兆。在现代世界体制中，

要在另一个国家的首都保留一个大使馆，日益被认为是表明那个国家的政府推行的政策为别国所接受的程度。按照这一点，美国明显地重视它的使节。因此，许多国家，尤其是新独立的殖民地国家，用定期"中断外交关系"，或者暂时召回他们的使馆人员，以表示他们不同意另一个政府的某项政策。由于那种暂时中止外交关系变得更为频繁，就需要千方百计地把外交对话继续下去；特别是暂时中止外交关系的国家并不希望破坏把它和其他国家联系起来的政府的和私人的联系网（包括贸易、教育设备和援助），只是为了做做姿态而进行公开谴责罢了。在这种情况下，驻每个有关首都的其他大使馆应该承担起帮助继续对话的责任。这是一种旧惯例的重要发展。过去欧洲国家间发生战争时或者是在关系发生重大裂痕时，允许一个中立国大使馆或者公使馆在他们的首都，在那些有限的事情上，为敌对国家"保护利益"，如保卫敌对国的外交建筑物和保证某些关键信息的传递。目前，在暂时关闭使馆开始生效之前，一个使馆在东道国政府的同意之下往往做出安排，把照料自己利益的工作移交给另一个使馆。于是，这个"保护国"的使馆在它的使馆里或在名义上已关闭的使馆里开办一个"英国（或印度尼西亚或毛里塔尼亚）利益办事处"，处理必要的外交业务。这项工作可能比它为自己利益所办理的业务更多。东道国政府经常会同意被驱逐了的使馆的职员（大使除外，因为他本人是有象征性的）参加或部份地参加在"保护国"控制之下的他们的"利益办事处"的工作。以这种方式保留下来的这些官员可能包括高级政治外交官，可以继续同东道国的官员进行谨慎对话，并通过保护国向他们的外交部报告对话情况。但是，不管这

种情况存在与否，保护国负责和领导"利益办事处"的那个大使肯定在行动，要么在转达信息，要么代表那个受他保护的政府进行谈判。

很多国家的人同意他们的大使以这种方式为另一个国家活动，被要求给予这类帮助最多的国家是瑞士。那个国家以及还有一些象瑞典那样的其他国家维持着按其规模，特别按其质量都超过他们国家严格所需的外交机构。比如，在哈瓦那的瑞士大使多年来保护了相当多的国家的利益，尤其是美国的利益。这使得他在哈瓦那成为消息最灵通的非共产党外交官，他又是一个与卡斯特罗和古巴当局联系最多的人。在他帮助对那些想离境的古巴人进行"巴拉德罗空运"谈判之后，他的使馆不得不对成百上千的申请进行处理，并和古巴官员一同办理那些被获准的出境鉴证。许多瑞士使馆和其他国家的使馆都以国际社会的名义进行这种服务。

处在争吵中的两个国家，有时可以接受一位知名外交官提供类似的服务，这时他作为中间人进行斡旋、调解和其他活动。比如，康特·伯纳多特任驻莫斯科的瑞典大使时曾应邀以这种方式在以色列和某些阿拉伯国家之间进行活动。不是职业外交官的一些国务活动家们也以这种方式作为调解人开展活动，他们这样做已有许多个世纪了。在近年，瑞典首相和巴基斯坦总统就是个例子。在国际联盟开创了先例之后，象联合国那样的世界性的外交机构在许多情况下也是通过公正的中立国进行类似的斡旋。按国际联盟的盟约，设立了一个作为中间人进行活动的联系人。这在联合国宪章中是没有的，所以今天的联系人——象厄瓜多尔的塞诺尔·加洛·普拉扎在塞浦路斯那样，或者瑞典的赫尔·奥拉夫·帕尔梅先

性在伊朗那样——不得不以大会秘书处代表的身份行使职权。这些职能在某种程度上与中立的成员国以国际社会名义利用武装力量的方式相类似，而不同于保卫他们各自国家的利益。在当代世界上，这种服务是由象瑞典、爱尔兰和斐济那样一些大家都可以接受的国家提供戴蓝色头盔的"联合国维持和平部队"的形式进行的、不同的一点是这种所谓的外交中间人业务是一种积极的，有创造性的活动，它要求有高度的职业技能和经验，而人们一般不希望维持和平部队和观察员们进行军事介入，只希望他们的出现是一种外交服务。

所有这些活动都具有共同的重要性。它们是这个体系的成员国，为了使国际外交在总体上更为有效而借用他们国家的外交和军事人员及其设备来保持外交对话和进行外交调解所做出的贡献；它们不仅服务和保护他们国家的直接利益，而且反映了外交官所具有的多边合作精神。它们还反映出不仅在个别首都，而且在整个体系内无论是授权进行这种超国家的服务的外交部，还是相互帮助推进外交对话的大使馆，都时刻准备给予这种帮助。

所以说，外交官之间的个人联系在对话活动中起着重要的作用。一个推行积极外交政策的发达国家的外交机构，理想的话，应由一整批能追寻它的所有利益的官员组成：那些男男女女彼此熟悉，至少是同年龄的人。那些多年来彼此已经熟悉了的和相互读过对方通信和电报（指在一个机构里广泛复印的文件）的人们，都懂得对他们相互间的癖好和倾向性加以考虑。就象一个人考虑一个朋友对一本书或者一场演出的判断一样。这样就形成对人、对事的某种一致的看法。由

于外交官们在旅游等其他活动时能彼此相处在一起，通过这种实践促成的个人相识被认为能加强外交机构的工作效率。当他们从同样的小的社会阶层被吸收时，他们彼此间常常是在学校或在国内就已经认识了。通过从社会和个人背景的广泛范围内进行公开审查的办法来吸收外交机构的成员，现在尤其必要，当代大部分西方国家就是这样做的。一个管理良好的机构总是经常采取措施以保证建立和维持促使个人相识的紧密网络。

另外，各国的外交机构不是单独进行活动的。他们要与同僚保持着有组织的联系，这些外交同僚是受过同等的训练、具有相同思想的专业人员，他们为别的国家进行同样的服务。当外交官们展开与东道国和相互之间的对话，或者同在国际组织中提供服务时，他们之间在职业上的合作由于在先前的岗位上进行的个人联系而大大地得到了加强。外交部的官员知道，他不久将被派往驻外使馆工作，也许正是现在向他提出问题的那个人，那时将听取他的问题，这就保证了一定形式的有来有往。这表明人们知道，帮助不处于实际敌对状态的其他国家的外交机构是有好处的。人们还相信，外交中间人的业务中一定要有伸缩性，世界性的国际政治业务一定要得到继续开展，而那些没有这种经验的官员和顾问，显然不懂得这些。因此，他们也培养不起外交合作的意识。

〔本文译自《外交——国家间的对话》，梅休因公司，1982年版，第120-131页。〕

屈智淳 译

熊志勇 校

六、外交起源与外交史的研究

广义的外交学包括外交历史、理论及政策等研究领域。它与国际关系学、国际法学有密切的联系，又与民族学、社会学及发展理论相关。各国都十分重视对本国外交史及外交家们的外交思想的研究，并将它们作为本民族的遗产，批判地继承。近年来，在西方学术界还出现了从哲学上探讨外交的起源与发展，对外交的规律进行理论概括的著述，以及从多学科的视角来观察当代外交的趋向。这种研究强调外交史研究、国际政治理论研究应与外交决策实践相结合，外交史学家、政治理论家与外交家、决策者之间应取长补短，相互合作。

外交：历史、理论和政策

〔美〕保罗·戈登·劳伦

在外交这一具有挑战性和错综复杂的领域中，法国著名的外交家弗朗索瓦·戴·德卡利埃取得了独特的地位。由于他一生都从事公务，18世纪初他就深切地关注政治事务，当时他的国家由于不利的条约前途未卜，国王对外交也没有经验。虽然他70多岁了，可能是受一种为国献身的精神的驱使，他决定将长期以来他从事谈判工作的经验总结一下，出

版一部关于怎样开展外交的一些原则的著作。因此，他写成了著名的《论与君主谈判的方法》一书(1716年)。欧莱斯特·萨道义将这本书称之为“政治智慧的源泉”，哈罗德·尼科尔森认为它是“自古以来最好的一本关于外交手段的著作”。德卡利埃在导言中简略地谈了一下撰写该书的目的：

“让人们对优秀的谈判者应具备什么个人素质和基本知识有一个概念，给他们指出应遵循的途径以及应避免的危险，告诫那些希望献身于外交工作的人，应在从事该职业之前就使自己表现出能够很好地履行这一崇高的、重要的和困难的职务。”

德卡利埃抱怨现在优秀的外交官廖廖无几，认为这是因为“没有训练或固定的准则，那些有志致力于成为谈判者的公民无法使他们自己受到从事这类职业所需知识的教育”。他对将那些既无技能又未受过训练的人派往使馆并委以外交任务很为不满。他审慎而坚信地写道：“我可以做一个无把握的猜测”，“在国王陛下的事务中谈判可能是最难的一门职业。谈判需要非凡的洞察力和非凡的机敏，需要人所能具备的所有的灵活性，需要有丰富的理解力和知识面，尤其是要有正确的和非凡的眼力。”为了让他们具备这种理解力、知识面和洞察力，他极力劝那些从事外交事务和与外交有关的人们要认真研究外交史，其中也隐含着劝告外交史学家们也应尽一切努力来了解外交理论家和外交实际工作人员的技巧。

过去存在的问题

不幸的是，德卡利埃的告诫一直未被人注意。尽管国际关系方面的政治学家和外交史学领域的历史学家在理解国家

间相互作用时有共同利益，但他们却常常轻视综合的价值或夸大两个学科间在观点和方法论上的差异。政治学家们总是指责外交史学家同行们只"简单地触及表面的东西"，缺乏任何严格的方法论，只涉及一些暂时的问题，只不过是"不朽的过去"的一个记录员。历史学家也不甘示弱，总是批评理论家们人为地建立一些子虚乌有的模型，制造一些莫名其妙的烟幕，只迷恋于计算机而忽略了人。这种观点的对立和相互怨恨只会鼓励学者们强调各自的不同点，而忽视其相同之处，因而鼓励他们在各自的道路上一意孤行。

这种两败俱伤的冲突对双方有害无益，对外交的研究和实践也同样有害。政治学家通常由于极度关注原子时代的事件而忽略了早期人类外交实践的财富。因此，对时代和权衡事物的轻重，一般没什么有价值的观点；由于主要将精力集中在美国经验的研究上，忽略了其他地理区域或文化区域的广大资料来源，因此他们失去了许多证据来源；由于没有广泛地运用外语，没有查阅古代书籍中的外交手段，没有亲自读过外交文件，因此，他们丧失了许多了解外交实践中错综复杂情况和外交事务中微妙之处的机会。并且，更为严重的是，他们避开了复杂的历史事实而花大力气去建立抽象的模型和假说以及逻辑上（或数学上）似乎有些道理的公式。如果历史可以参考，他们就会收集作为资料或用于如理论家托马斯·谢林斯所坦率承认的那种用途："我用了一些历史例子，但通常只是为了说明，而不是作为证据。"

这是一种危险的实践，如果不加区别地将各种变量从其历史或人类背景中抽象出来，甚或像外科手术般地割裂开来，不仅会导致对传统和人类条件复杂性的误解，也会导致

对传统和人类条件复杂性的无知。最近有一篇关于外交实践的研究文章竟然声称，危机处理是核外交的一个创新，并意味着国际外交的人格化，而这正是亨利·基辛格所发展的外交技巧。这种观点无知地藐视了传统外交的丰富经验和一些政治家，如卡斯尔累、阿伯丁和俾斯麦等在危机期间所发展的处理技巧。同样，将精力花到绘资料、加索引、编图、编码、编程序或做"Z记号"上，以便从一般的活动中确定标准误差。这样很容易使人们迷失在模式、图表和专门术语之中。

外交史学家在许多问题上也有不足之处。由于他们主要将精力集中在事件的独特细节上，因而忽略了人类行为可观察到的模式。他们常常反对威廉·迪尔西的"历史的明显的意义首先应在那些总是存在的事物中，在不断发生的事件中……在相互作用的复合模式中去寻找"的观点。因此，他们不能享用现已证明具有优点的、更为精确计算的方法论和行为科学。这就象戴维·哈克特·费希尔在《历史学家的谬误》(1970年)中所说的，他们"在过去的黑暗的森林中边漫步边将历史事实象坚果和浆果似地收集起来"。戴维还对他们做了以下的批评：

"过多的专业历史学家工作的意义被一种反理性的癖好，即一种强烈地对方法、逻辑和科学的偏见所降低了……。在这一反应过程中，历史学家不仅割断了自然科学的联系，并且也与广义上的科学，即有结构、有顺序、有控制、有经验以及有理性的思维学科相脱离。"

由于他们大多数的证据来自于更古老的过去，所以，外交史家发现自己及其所进行的工作与那些制定政策，以及

解决当前问题的政策制定者们没有什么真正的关系。可能出于这些原因，G·M·杨格发表了那篇不知是否有名气的指责文章。他说："外交史的大部分比办事人员彼此谈话的记录强不了多少。"

将外交史说成仅仅象办事人员的对话记录，对这一领域的许多著作来说是苛刻了一些，但有时也较为适当。正如戈登·A·克雷格所说：

"军事史学家一般总被认为是二流的历史学家，而在政治史的研究者中，以外交作为研究范围的人则常常被认为是目光短浅和分析浅薄的人。"

当处理外交事务时，各学科存在的这些不同的问题已被政治理论家、历史学家和政策制定者们所承认。有些政治学家已开始呼吁创立新的和更高的，不是建立在过去那种抽象和归纳的推断上，而是建立在具体的历史事件的经验证据之上的理论。同样，一支数量不断增长的外交史学家队伍开始鼓励他们的同行们拓宽视野，吸收理论的东西，利用方法论的实验。政策制定者本身，最近已开始寻找外界研究的优点，并呼吁政治理论家和史学家们让理论和历史具有"可用性"，帮助他们解决当代外交中的问题。他们已开始承认马克·布洛克所说的"要想合理地行动，首先需要理解"这句话是正确的。

在制定政策时"应用"历史和理论

为制定政策而"应用"历史和理论，现在越来越受到注意。一般地说，在理论、历史与实践或政策之间建立直接的联系是极其困难的。不过，那些需要进行调查分析和预测的政

策制定者们实际也使用了理论概括或历史的类推。由于从学术界得不到帮助，他们倾向于冒然地依赖那些过于简单化的或与当前的危机及问题不相干的观点。正如欧莱斯特·梅在他那部《过去的"教训"》一书中所说：政策制定者一般不会花时间认真分析当前的国际关系的全部性质。

"当借助于类推时，他们倾向于抓住首先在脑子里出现的东西。他们不进行更广的探索，也不停下来分析一下情况，检查一下它是否合情合理，或者问一下它是怎样使人误入歧途的。看到现在有什么趋势，他们就会推论这一趋势会扩展到将来，而不是停下来考虑一下是什么原因造成的。

就这个现象，他不仅批评了政策制定者们，也批评了学者们："总的来说，我们那些专业从事历史（可能也包括理论）教学和研究的人没有尽力帮助他们。"

然而，这种通过运用理论和历史帮助政策制定者的情况在学者中引起了极其广泛的、不同的反响，每一种反响都应受到尊重。有些人很讨厌将他们的东西拿来利用或者滥用，不是因为他们反对某特定的外交政策（目睹在越南战争期间校园学者和政策制定者之间的分歧），就是因为强烈反对将他们的东西用于他们所不热心的政治目的。另外一些人认为，运用他们的学问是文不对题，他们写东西仅为纯理论和纯历史的目的，是为他们自己或者为他们课堂上的学生而写的。还有一部分学者看到他们的分析技巧和研究成果被如此借用而影响当前的事件感到很高兴，他们积极鼓励政策制定者们向他们咨询，准备尽力提供最好的建议。后一类人数正在增加。最近有一篇文章也这样认为。文章说，越来越多的学者"从强调观察和分析分离的立场转到强调观察逐渐与参与相

结合，分析、判断和建议结合的立场。”当然，那些确实希望提供这种帮助的学者，他们的能力决定他们所建立的理论和编写的历史的类型和质量，或他们所论述的问题的类型。

在国际关系中，理论越来越多。正如亚历山大·乔治和理查德·斯姆克所说，虽然没有一种理论完全适用于这种情况或那种情况，但还是有普遍承认的三种划分。

1. 经验理论，这种理论试图探讨国际关系的性质。它吸引了该领域大多数学者的注意。它试图对过程进行解释，提出新的建议，并揭示国家间相互作用的相关性。它假定经验不仅包括单个的、孤立的事件，也包括人类行为的规律和模式的因素，它还试图鉴别、描述或者解释它们。这种理论一般说来是科学家和社会科学工作者的理想，它以缺少价值而著称。

2. 规范理论，该理论确实有意使自己有价值，它不可避免地具备了哲学意义，它论及的是国际事务中“应该如何”，而不是“事实是什么”。它可能会表现为对某一特定的外交政策或对应采取的措施的各种建议进行理智的批评和评论。在抽象的另一层次上，它还可能表现为将国际系统的长期目标看成是一个整体。有一些著作反映了这种理论，如：伊曼纽尔·康德的《为了永久的和平》（1795年）、格伦维尔·克拉克和路易·索恩的《通过世界法律获得和平》（1958年）、拉吉尼·科道里的《走向未来的脚步：对当今世界的分析与对下一个世界的设计》（1974年）等。

3. 国际关系中的“政策科学理论”。这种理论几乎不同于任何经验主义理论，它有意地使用一些指导行动的术语，它试图为政策制定者们的具体工作提供明确的指导。为了这一

目的，它试图为对付当前和可望的将来中出现的具体问题直接提供综合的和明确的见识和帮助。这可能包括目标的识别和说明，技巧甚至可能还包括价值。政策科学理论对政策制定者说："为了实现你所宣称的目标，你必须使用这些特别的方法。"因此，这类理论更为关心的是政策的"如何"而不是"什么"。

政策制定者能够用这种理论帮助他们理解或推断他们所拥有的信息的意义，鉴别不同的方法并使之同他们所追求的目的相称。正如乔治和斯姆克指出的，甚至政策科学理论也是"极其落后的"，其特点主要是"随心所欲的概念和孤立的见识"。他们认为政策制定者所需要的是更为成熟的和有差别的理论，那种能区别不同场合和不同种类的事例并提出有直接的推测和预见意义的各种变量的理论。他们发现目前的理论不具备这一特点，在下面一段话中他们敏锐地认识到问题的本质：

"任何理论的本质是它必须对它试图理解的现实的某些方面加以简化，但如果一种理论要为政策服务，那么就必须要指出在形成理论时被忽视和简化的现实生活的现象中的那些因素，并必须指出它们对理论内容及其应用意味着什么……研究者按演绎推理提出了……相对抽象的理论……但该理论未受到历史事实的检验。"

他们所谈的"历史事实"是历史和历史学家的事，他们的工作范围是"真实生活现象"。威廉·迪尔西一个世纪前就表示了相同的观点。他写道："一个国家的历史学家比任何其他纯知识分子团体更直接与政治生活相关。然而历史学家所写出的历史容易受到政治家的任意解释。"历史的教训"—

点也不清楚，至于应从某个特别的经验中吸取正确的教训人们往往持不同意见，或者将那些教训误用到一些在重要的方面均与过去不同的新情况中。此外，虽然有些政策制定者声明他们制定一项政策必须参照历史，而另一部分人声明他们"从不认为历史有任何实用价值。"不管声明如何，他们在决策时实际上参考了历史。杰维斯曾很有说服力地说过："一个人在国际历史的主要事件中所学到的经验是他确定对随之而来的信息作出解释的意象的一个重要因素……在一定意义上，我们只有假设将来与过去相似，才能认清环境。"

通过提供已经发生的一系列事件的具体证据以及提供人类行为中的因果联系的证据，历史可以帮助政治家了解他们的世界。然而，要弄清历史研究如何做到这一点往往很困难。历史学著作不象国际关系理论那样一下子就可以说清楚或加以分类，这部分原因是由于主题错综复杂、方法广泛多样和历史学家们对历史本质的观点不同所决定的。例如历史学家们对是否一切事件都是独特的，是否存在着总在不断发生或长期存在的现象，或者是否在任何情形下普遍特征和个别特征都很明显等问题上分歧很大。但是，尽管如此，在问题的类型上或者在历史学家所提出的那些有助于政策制定者运用历史经验的问题上还是存在一些模式。或许就是在这一意义上我们可以高度赞赏那些"相信过去与现在有关系，相信从历史经验中可学到某些东西，尤其是那些坚持在对它做一个有用的判断之前，在我们能希望将昨天的经验应用于今天和明天的问题中之前，必须首先弄清过去真正发生了什么"的人所持的态度。

历史还研究人的决定性作用：包括政治家和外交官、士兵和海员、政客和官僚、智者和愚者，甚至坏蛋和英雄。决定是人做出的，行动是人采取的，这就将生活带进了历史进程中。历史研究人类行为者间复合的相互作用并观察其强弱、能力、情绪、恶习，以及用扎拉·斯坦纳的话来说，“人格和人智力的特征种类”。他们可能很聪明，也可能很愚蠢，有报复心，很善良或很坏，但由于计划或机会、职务或身分的缘故，人很重要。伟大的欧洲外交史学家弗德里科·查波德在他的杰作的前言中，明确地提出了这一观点。他写道：“历史，至少到现在的历史是人，而不是机械创造的。在某特定形势下，单个政治家的工作总是深刻地干预着事件的进程。”历史可以使政策制定者对这一事实敏感。

历史学家的工作如果干得得当，也能教给政策制定者一些关于“权衡轻重”的知识。几年前，有一篇文章，虽然简短，却很出色，题为《历史学家的机遇》，作者巴巴拉·塔奇曼认为历史学家的任务是告诉人们人类历史是什么，驱动我们的动力是什么。

这也正是外交政策制定者的任务。他们必须在文件雪片似地飞来并且时间紧迫时能对哪些是重要的，哪些不重要做出聪明的客观的判断。有人说，俾斯麦有一种能力，即具有非凡的权衡轻重的才能，这种能力使他成为了一个获得巨大成功的政治家。他懂得能够辨别某特定问题的显著特点，能够尊重加在选择和行动之上的限制的重要性，能够承认外交是一门可能的艺术的重要性。历史研究可以作为这类技能的极好的训练。

所以，历史学家和理论家处于为那些寻求实用外交的政

策制定者提供某种特别贡献的地位。如果他们过去未这样做，很可能是如上面已谈过的，即各个学科都有许多问题和缺陷，政策制定者要求为他们提供"可用的历史"和"与政策有关的理论"，但迄今还未得到丝毫帮助。梅已承认这一状况，他的结论是：如果历史(也可包括理论)在政府中能得到更好的借用，没有什么比历史学家(政治理论家)发现直接简洁和迅速地论述统治者的需要的方法更为重要。达到这个目标的第一步可能要依赖于历史学家和理论家的意志和能力来从事多学科的研究。

历史学和理论的新方法

在承认过去存在一些不幸的问题以及将来有机会改进理论和历史学的同时，许多学者开始探索多学科研究的新方法。最近，他们对外交和国际关系领域产生了极大兴趣。在这两个领域，那些擅长运用当代行为科学技术和理论的人，那些擅长传统历史方法和思想的人，正在寻求一种成功地结合他们不同的技巧的途径，政治学家渴望对联盟、危机处理或威慑的性质研究得更透彻，他们正指望外交史学家提供有关美日联盟，第一次世界大战爆发或者北大西洋公约组织形成的特殊的信息和证据。对弄清楚俾斯麦与将军们的关系、奥匈帝国的决策或古巴导弹危机期间肯尼迪给赫鲁晓夫的最后通牒的更大含义感兴趣的外交史学家们正在从理论家们的有关危机升级、官僚程序或强制外交的著作中寻求答案。

这种多科学研究的成果暗示了许多问题的可能性。我们试图介绍其中一部分。在讨论技巧和理论时，我们尽力解释一些特殊的方法。依靠这些方法，外交史学家和国际关系方

顿的政治学家可以互相学习，加强研究。我们所关心的是探索一种双向研究战略，在这种战略中，历史的研究是用理论，用新方法进行，而各种理论可以用历史证据进行更有批评力的检验。我们坚持认为，任何认为单一科学或研究方法都是对真理的垄断的说法，在理性上是站不住脚的，实质上，不论它们的注意力是在单一事件还是在众多事件上，两个学科都在寻求理解国家间的关系，并为了这一目的，进行明白地或暗含地比较、解释，建立理论和概念。从历史上看，知识的积累是通过从经验研究上升到理论，然后又回到经验研究，最后上升到理论这种循环往复来实现的。在这个过程中，研究工作者相互依赖，他们的工作应被看成是互补的，不是竞争性的。E·H·卡尔曾说过：

“自然科学家，社会科学家和历史家所从事的是同一研究的不同分支：人及环境、人对环境的作用与环境对人的作用的研究，研究目的也是同一的，就是要增加人类对环境的认识并主宰环境。”

提出多学科交流肯定不是低估其困难。提高历史学家和政治学家的技巧能力不容易，况且历史学家们经常对过去事件各持己见，而政治理论家对各种理论的价值意见不统一。这不表明由于新近出现的心理学或计算机技术的发展外交学上的伟大的经典作家的智慧被取代了。其实，这种尝试在18世纪德卡利埃的讨论中就开始了，戈登·A·克雷格的章节加了一个副标题：“某些旧书的现实意义”。这也不是为了表明过去的所有技巧都过时了。每个学者都应注意新的方法，但同时，应对轻易的许诺，匆忙的决策和一时的爱好保持一种健康的怀疑态度。模型、模式、理论和方法仅仅是进行研究、

提出问题和制定政策的工具，不应置之于殿堂内作为目的祀奉，应永远将它们作为仆人而非主人。正如克劳斯威茨几年前对这个问题所作的一个极好的评价："理论应是研究而不是教条。"

进行学科间交流的建议，并不是主张去抛弃两学科中的任何一学科的独特的目标、观点和性质。相互尊重彼此的差异还是必需的。例如国际关系理论家没有必要也不应放弃他们对常数的研究以形成理论和作出政策建议。理论家的任务是对众多条件、变量以及与历史后果联系的因果模式进行鉴别。对付一个思考的世界，建立理论，发现变量间的关系，或者在外交政策上给别人提供咨询意见都具有挑战性并会得到回报。理论家都不会自愿放弃这些利益。同样，历史学家没有必要，也不应该忽视人类条件的错综复杂性，或者不去向理论家提出武断地对现实加上模式的危险性的警告，或不去提醒政策制定者，认为当代某一特殊的问题与过去的历史事件相似，乃是不适当的或错误的。外交史学家的任务是建立国家间正式的关系及其相互作用的途径以及他们必须与之斗争的国内外因素，他们使用的技术和方式以及他们在试图达到目标中所取得的成果。能够阅读原始手稿资料，找到了长期失落的电报，发现了打开某些过去政策含义的钥匙，或者用可用的证据仔细重现事件所引起的兴奋是历史学家为什么研究外交史的实质……。

这种历史学和政治学学科间的密切合作不应被看成是丢掉了它们各自的独特的优点，而应认为它增强了每个学者的研究，及增强了外交与国际关系的研究工作。这种交流的贡献应被看成是互补的而不是取代各学科有价值的方面。历史学

家和政治学家互相研究对方的著作，可能会引起探索原先的假设及方法论问题，提出从特殊中分辨一般的方法，生产可供选择的解释或假说，鼓励对定性和定量两种因素的考虑，促进用新方法考察老问题。例如：理论可能会变得更加展开，更加正确，更加丰富多样。通过吸收理论、方法论上的实验以及对现象的系统分析、对变量的较准确的鉴别、对各种问题明确的定义与概念，外交史将变得更加深奥和丰富。这种学科研究途径，将理论家的技巧和历史学家的技巧的某些因素结合起来，可能会导致产生更好的历史学和理论，进而通过应用会导致形成更好的政策。

〔译自保尔·戈登·劳伦主编《外交一历史、理论与政策的新途径》，自由出版社，1979年版，第3－14页。〕

邹建华　译
周启朋　校

研究西方外交起源的意义、范式与理论

〔美〕詹姆斯·德·德里安

为什么要研究西方外交的起源呢？这有一些实际的原因。其中，最直接的原因在于当今外交感到自身已陷入一种人为的危机之中。鉴于外交官的人身冒险性增加、政治和科技变化的加快，外交官已被列入身受其害的一类人。外交使团的作用不断增加，首脑外交和穿梭外交频频发展，先进通讯技术广泛应用，间谍活动普遍展开，这些因素都常被引用来说明外交正处于岌岌可危的地步。然而，在外交史上，

这算作一种危机，还是算作一种更新的东西呢？

看来很清楚，除非获得一些有关外交起源的知识，否则人们不能理解外交现在所处的困境。实际上，如果我们想了解什么是外交，或者它将向什么方向发展，那么，我们就必须知道它是如何产生的。

之所以要进行一次理论上的探索，其首要原因在于有关外交起源的知识并不是垂手可得的。在外交领域里，人们关心的主要课题一直是外交的应用，而不是其起源。有关外交起源的一些著名指南有：亚伯拉罕·德维克福特所著的《大使及其职能》(1681)、弗朗索瓦·德卡利埃所著的《论与君主谈判的方法》(1716)、埃内斯特·萨道义所著的《外交实践指南》(1917)以及哈罗德·尼科尔森所著的《外交学》(1939)。这些书都是由前外交家们所著，并且表达了一种一致的观点，即：外交是谈判的一种专门技巧。这些著作都力图完善这一技巧，以便使从事外交工作的新手们从中受益。因此，可以理解，书中有关外交起源的历史写得过于简单，并且多为轶事。由于作者们都在国家最高权力机构里为政府工作，因此，他们也许并无兴趣过份地探索过去。然而正是由于他们对过去无兴趣，削弱了他们熟练地进行外交谈判的基础。

第二，在国际关系的著作中，也难以找到一本具体论述外交起源的著作。行为主义或"科学"流派通常倾向于合理地安排现在，或者为将来准备好决策人，从而表明自己致力于更加现代的事务。古典主义或传统主义对国际关系的研究为我的研究提供了一个更加丰富、更加符合历史的思路。传统主义研究的优点在于，承认外交是与国际法和均势一道发展的。外交的发展是欧洲国家体系出现的基础。因此，有关外

交的章节，几乎在所有的古典主义文献中都可以读到。我研究的任务之一便是收集和比较古典文献中有关外交起源和变化的观点。

但是，在古典主义所描绘的历史真实中，有时也带有分析的缺陷，并且不易察觉，古典主义学者狭义地把外交理解为国家间互换使节，把它视为国际秩序的一个宝贵的规范。这样，在他们的著作中，他们便强调维持现状的外交体系。同样地，他们常把一种特殊的"本质"或"性质"归于带有这种保守倾向的外交起源。可以相当公正地说，这与其说是一个分析上的弱点，不如说是一种对外交的规范的评估，或者正如马丁·怀特所说的，"是对国际政治应向何种方向发展这一观点的陈述。"然而，问题在于古典主义的著作中所包含的规范要素常常是不加批判地和毫无保留地支持"外交目的论"观点。这一观点认为，通过长期的探索研究，已经找到了或正在接近找到外交最好的和最终的形式。然而，对那些潜藏在外交形式背后的、动态的、分散的因素没有探索，而这些因素恰恰把目的解释得与传统目的论相对立。

探索外交起源的第三个原因在于更深地挖掘过去，以便提供一份史前的外交记录。我相信考古学不仅是探索外交起源的最好工具，也是研究外交目的外部标志的最好工具。

然而，为什么要建立起一个外交系谱呢？系谱学大师尼采为此提供了一个最为根本的理由："用更加可能去代替不可能"。在此，他表示，通过对历史的研究，要敢于去怀疑现有的有关外交起源的理论，敢于提出外交起源更多地是由外交现有的状况和需要，而不是由过去的原则和惯例所决定的主张。尼采在这段话的结尾说："用更加可能去代替不可能，

或许是用一个错误去代替另一个错误”。这句话对外交系谱的研究也具有重要意义。从解释历史这个意义上来说，外交系谱研究既可能产生真知灼见，又可能出现错误。传统外交史学家把外交当作一个过去的故事加以叙述，这一“过去”有条不紊地创造着未来。毫无疑问，将不会产生这种必然性。然而，把现在放在过去的基础上加以研究，去发现事物发展规律，或宣称外交正不断地向某单一的目标迈进，这都歪曲了历史。与此相反，这种外交系谱试图去纠正人们对外交历史的错误看法：它广泛地回顾历史，以探明在当今对外交本质起源和外交历史几乎天衣无缝的描述中，是否潜藏着外交危机的征兆。……

在尼采的著作中，我们同样可以找到专门研究外交系谱的第二个理由，即：权力关系在人类社会事务中处在首要地位。象汉斯·摩根索及他以后的其他“现实主义者”一样，我也认为，对权力的分析是理解外交如何产生以及为什么产生所必不可少的。在一部系谱中，权力的概念和作用必须得到特殊重视。然而，单靠权力这一概念还不足以解释外交的起源。杰出的权力政治学家马丁·怀特为此有说服力地提供了一个明显的理由：

权力既有量的区别，又有质的区别，其吸引力和影响力并非完全准确地与其质量和重量相对应。因为人们不仅拥有领土、原料和武器，而且具有信仰和观点。信仰只有同权力相结合，才能在国际政治中起作用。这种看法是正确的。但是，另一方面，由于信仰激起人们对权力的运用，因此，权力的效用也根据信仰力量的大小而发生很大的差异。这一观点也同样正确。

外交系谱承认信仰对权力的作用，但是在此基础上更加深入了一步。它研究影响力的循环，即在力图通过文化习俗来控制难以驾驭的、无政府主义的社会过程中，外交对权力和真理的意志是如何历史地被表现出来的。尼采曾经描述过权力和知识相互依赖及生产性的关系。而在法国哲学家米歇尔·福考特所著的系谱学著作中，这种关系已成了中心内容。从他们著作的阐述中可以得出：外交系谱即是解释在缺乏主权权力的情况下，外交权力如何形成，又是如何通过松散的习俗——外交文化，而得以维持下来的。赫德利·布尔把外交文化恰当地定义为“官方代表所共同具有的思想和价值观”。他和其他古典主义流派的学者们没有从任何深度探索的问题是：这种外交文化是如何形成和转化的？在一个没有“利维坦”的世界，外交文化正常化的力量是如何得以重新产生的？这一外交系谱将对古典主义研究的各个方面提出疑问，最突出的是对古典主义研究的规范性特征提出疑问；但同时，又明确地坚持它的许多基本原则。它为国际关系的研究指出了一条新的或后古典主义的道路。

当然，就象对外交系谱这个问题有其他研究一样，外交拒绝接受用哲学对它解释，也有其他原因。我相信，即使把权力置于松散的文化习俗中加以考察，也不足以从观念上解释外交的起源和转化，更何况从理论上呢？考虑到这一研究的复杂性和广泛性，一个人往往会在智力上对此做过高的而不是过低的准备。因此，研究这一问题需要具备两种方法：一种是组织层次上的，另一种则是理论层次上的。

第一种方法是范式性的。它是有条理地安排那些大量材料所必需的。在此，范式是关于外交原则和实践中一系列相

类变化的途径。它既不同于托马斯·库恩提出的用坚实的科学去"具体解决疑难"，又不同于马丁·怀特的无条件的"惯例"。我象怀特一样，承认外交研究中论述的多样化，提倡进行多范式的研究。为此，我提出五个相互渗透的范式，以分析外交的起源和变化：神话外交、原始外交、反外交、新外交和技术外交。贯穿于这些主要范式之中的其他范畴也将同样加以运用。秘密外交、庇护外交和"胆略外交"便是这样的范畴。

第二种方法是理论的。这并非说，一开始就建设一种新的外交理论。但是，也许从这次研究中将会出现一种不同的方法来定义外交。我要用事实证明，在国际关系领域中，有一种现成的理论一直遭到忽视。我所指的是异化理论。黑格尔、费尔巴哈、马克思、萨特以及其他哲学家都曾阐述过这一理论。我要说明一下异化论在我这个研究中加以应用的理由。

首先，异化论非常适用于历史分析。它试图解释人从共同一致的"原始"状态中产生出来的异化现象；由于一定的原因，异化的新形式不断产生，并且在一个历史的框架中表现出来。在黑格尔的著作中，自我意识异化为"把个体放在整体的位置之中"；在费尔巴哈的著作中，人的本性异化为宗教，以求在天国找到人间所找不到的东西；在马克思的著作中，人从他所从事的"生产活动"中产生异化。"生产活动"使得一个人与自然、与其自身、与其产品及与其他人产生异化。因此，异化可视为一种精神的、宗教的或社会的变化过程。异化在历史中一直在不断地进行着。

其次，人早期的异化造成各种疏远的关系。这些关系需

要一种调解。从最广泛的意义上来说，随着这些日趋疏远的变化，调解所呈现的形式，为外交起源的研究提供了一个理论的和历史的基础。

第三，异化论足以说明外交关系的出现和变化，因为它是一个"系统"论。它试图通过研究某一体系内部关系的起源来说明这一体系。而这些内部关系则被视为被异化了的人的能力的表现形式。同样，由于异化论本身是衡量"异化世界的尺度"，因此，它与外交研究中追求真理是不可分割的。因而，"异化"可以代替传统的微观的和宏观的两分法或两叉分析层次。在国家产生前，国家之内和国家之间水平上的真理和权力之间间接斗争的异化可以被看作是外交体系建立的基础，同时，也可被当作了解这一体系起源的工具。

最后，我相信，异化论所涉及的范围可为传统主义对国际关系的研究提供一些新东西。因为异化的历史通常只追溯到马克思，因此，异化作为法律、历史和哲学三合一的古典主义中的一个概念，作为一个丰富的智力传统，已被遗忘或忽略。

相对于国际关系的研究来说，我在研究过程中将不仅使用一些较新的理论，同时也使用一些较新的术语。同样，一些熟悉的词句将以不熟悉的方式加以使用，这样做的原因会很清楚。最为明显的例子便是"外交"这个词。这个词作为指导或处理国际关系的方法，直到18世纪后期才具有现在这种意义。尽管如此，我还是将用它来代表外交最早的表现形式，因为没有一个更好的词了。在外交系谱中，我将给外交下个概括的有效的定义。外交作为相互疏远的个体、团体或实体各内部之间的一种调解，将受到保护，并且在其自然的

发展过程中会变得更加具体。“调解”这个词将在两种意义上加以使用。其一，传统意义上(它与现代意义上的外交同时产生)，调解是一种联系环节，或者是为了重新和好而做的一次调停。我用这个词，就是承认一种强调外交具有相互依存与和解的性质，而同时又伴随着武力干涉的解释。

另一种意义上的“调解”，是从异化本身引伸出来的。它取之于黑格尔和马克思的理论，有两种类型的调解，第一种存在于人(人的能力)和自然(人的需要)之间。在这种主——客观的关系中，调解指的是一种活动——体力的或脑力的活动。这种活动使得人的能力与需要相结合；最根本的一个例子是人通过吃饭而满足饥饿。第二种调解的类型是历史的和具体的。当一个人的活动或其活动产品与其本身产生异化时，这一调解就必然会出现。在费尔巴哈、黑格尔和马克思的著作中，人与其异化的需求之间的调停物包括上帝、社会地位和金钱。所有这些调停物都是作者们把宗教、政治和经济与异化相联系加以说明的基础。一种调停物本身同样可以被异化。这一点可以以马克思分析金钱的起源为佐证：金钱原先是作为人与其需要之间的调停物，后来逐渐变为人所渴望得到的东西。马克思把第二种调停物描述为“被异化了的调停物”，同时也是“调停物之调停物”。外交从其神话阶段发展到其第一个历史阶段这一过程，相当于西方最早调停物之一——基督教世界(这一世界在人从原始的一致的状态中产生分离的基础上成立的)转变为各种不同的状态之间“被异化的调停物”(在此之前，它们从基督教世界制度化了的教皇世系中相互产生分离)这一过程。

外交系谱的研究范围很广。然而，它并非也不可能涉及

外交的所有方面，即：外交作为通讯、谈判以及信息方法所具有的五花八门的作用。确切地说，它集中研究外交被忽视的一个领域：与各异化状况相联系的外交的起源和变化，并且力图通过思想、法律以及权力等方法来调解这些状况。

〔译自《论外交》，巴兹尔·布莱克韦尔出版公司1987年版第1－7页。〕

许朝友 译
付志刚 校

编者注：西方一些学者滥用和曲解马克思在《一八四四年经济学哲学手稿》中所讲的“异化劳动”。对异化概念，要区别两种情况。一种是把异化作为基本范畴和基本规律，作为理论和方法；一种是把异化作为在特定的历史时期中某些特定现象（包括某些规律现象）的概念。马克思主义拒绝前一种异化概念，而只在后一种意义上使用这一概念，并且把它严格限制在阶级对抗的社会，特别是资本主义社会。

古代印度外交

〔印〕萨曼德拉·莱·罗伊

有充足的文献证明，在印度相当早的历史阶段就开始有外交活动存在，并逐渐得到发展。甚至早在吠陀时期的文献中，就提到各种不同类型的外交使节，如杜塔、普拉希塔、翰尔加拉、苏塔等。“杜塔”从梨俱吠陀时期起在文献中就有

记载。“普拉希塔”一词在夜柔吠陀中首次使用。按照《吠陀经》的著名的注释者萨亚纳的说法，“杜塔”是善于刺探敌方军情的谍报员，“普拉希塔”是由其国君派出的密使。至于那些以前作为信使或外交使节的各种“杜塔”，在夜柔吠陀时期其职责似乎有所扩大，并承担了新的任务。

在夜柔吠陀以后的时期，“使节”一词可以说已经开始在更准确的内涵和意义上来加以使用了。在这个时期，可以看到许多这样的事例，即无论平时和战时，统治者们互派外交代表，代表他们自己驻在对方的宫廷。“帕尔加拉”和“苏塔”大概是对国王的选举有发言权的高级官吏。他们也被派到别的国家去执行重要的外交使命。“帕尔加拉”的职责主要是向邻国传递重要政治信息。“苏塔”执行许多种任务，诸如宫廷驭手、传令官、吟诵者、乐师、特使等。按照德雷克迈耶的说法，在“苏塔”下面开始出现一个外交部门①。德雷克迈耶没有指出使他得出这个结论的资料的依据。如果他的结论是正确的，或许可以说，在古代印度已经开始形成在“苏塔”领导下的外交制度。这也意味着，在吠陀后期，外交的演变已经出现了相当的进展。

随着时间的推移，外交方法和外交实践进一步发展。约在公元前4世纪，一批通常被称为早期《政事论》的作家们论述了外交的各方面。憍底利耶写了一部杰出的著作《政事论》，论治国之道。在这部书中，憍底利耶详尽地论析了外

① 参见《早期印度的君主政体和农村公社》第23页。V·M·Apte说，苏塔最初作为战车的驭手，他“在为国王或武士驾车经过漫长的征途之后，常用说故事和讲英雄传说来娱乐和鼓舞他们，因而很自然地担负起为国王和武士解除烦闷的职责。驭手主要在战时很适合起这种重要作用，在和平时期也常起这种作用。《吠陀时期》第435—436页。”

交的目的、外交文书、外交的实践和方法。在这个题目上，他的论述精辟，许多观点至今仍可以适用。他在某些领域进行了开创性的工作。在"罗阇曼达拉"① 即国家集团这一概念中，他通过详尽阐述强调了外交的地缘政治的各方面。憍底利耶首先认识到并用毫不含糊的词汇"库多斯"表示地理因素在一国外交布局和外交政策中的重要性。国际社会的不同成员间的政治关系，作为外交的同义语，基本上取决于"友国—敌国—和中立国的组合"。这已为现代国际关系问题的作家所公认。古代印度曼达拉学说的倡导者很早以前就认识并强调了这一事实。或许可以说他们是这个领域的先驱。

以憍底利耶为首的古代印度政治哲学的作家们也恰当地估价了实力在外交中的作用。作为世界唯实论学派最早的代表之一，憍底利耶完全认识到"武力"或实力是国际政治真正的裁决者。憍底利耶也充分意识到甚至在外交交涉过程中，"声势"是极其重要的。"声势"是指强国的威望，和在和平时期，一国能够通过以武力为后盾的和平谈判，而不必实际诉诸武力来达到其目的。按照他的说法，外交是某种潜在的战争，正如战争是通过军事强制而不是通过谈判以谋求达到政治目的的手段。在上述两种情况下，看来巧妙而成功地使用武力的能力更具有决定意义。因此，在外交的演进中，古代印度《政事论》学派的政治哲学家们作出了重要的贡献。

---

① 罗阇曼达拉(Rajamandala)的概念由早期《政事论》作家们首先提出。但他们的著作已散失，只是在憍底利耶的《政事论》中提到他们的著作。在地缘政治诸因素的基础上对罗阇曼达拉的详尽而令人信服的研究也归功于憍底利耶。

公元前3世纪，孔雀王朝的阿育王曾试图在外交领域中注入新的观念。他鼓吹非暴力原则不仅适用于个人或公众的生活，甚至适用于国际关系中。对此，或许应该注意到"不伤生"的观念从吠陀时期以来就是一条在印度奉行的教义。阿育王将这一教义置于坚实的基础上，他鼓吹四海之内皆兄弟的普遍友好关系的非暴力概念。事实上，印度的这种对谁都保持和平关系和天下一家的理想在很长一段时期内并未对其他国家的外交发展产生深刻影响。然而，这种高尚的观念在今天已得到公认，同时，在当今世界面临着全球毁灭的可能性这种可怕威胁的情况下，只有按照印度的和平共存和天下一家的基本理想，我们的文明才能得救。因此，如果说古代印度外交的演进对与它同一时代的世界没有产生明显的影响，但它对外交逐步走向昌盛所产生的长远影响是不容忽视的。

〔译自《外交学》，斯特林出版公司，1984年版。〕

陈正容　译

封建罗斯外交

古罗斯外交

这是指9—11世纪逐渐形成国家的早期封建时期的外交。古罗斯外交履行两种职能：对国内非斯拉夫民族附属领域的帝国职能和对外国的外交职能。

早期封建时期是随着东斯拉夫14国联盟的消亡和过去属

于各国贵族议会的外交职能集中在大公政权手中开始的。

那时罗斯本身的疆界情况复杂：只有一段不长的把罗斯同其他独立国家分开的疆界是国家疆界。在更大范围内，罗斯是同那些或者是没有国家组织，或者是只有国家雏形的民族的领土接壤。这些民族的大多数都在某种程度上、在政治上从属于罗斯。

帝国职能的外交的主要特点是逐渐形成的。它是由各民族的社会政治发展水平所决定的，这些民族很早就同罗斯联系在一起，后来又附属于罗斯。帝国职能的外交具有重要意义，因为罗斯同臣属于它的各民族之间的相互关系对罗斯的对外政策产生了重要影响。伊若拉人、沃德人、爱沙尼亚人、拉脱维亚人、立陶宛人、普鲁士人的国土把罗斯同波兰—普鲁士的波莫瑞地区和德国隔开；芬兰人、卡累利阿人和拉普人的国土将罗斯同挪威和瑞典隔开；切列米斯人（马里人），在某种程度上还有莫尔多瓦人和布尔塔斯人的国土将罗斯同伏尔加河流域的布加里亚隔开；突厥人的游牧民族的国土将罗斯同可萨人和高加索人的国家、拜占庭和匈牙利的领地隔开。这些国家的作用在早期非常之大，因为上罗斯（诺夫哥罗德）和下罗斯（基辅罗斯）的合并，就是在同邻国的激烈斗争形势下进行的。

在罗斯的外交活动中，王公和大臣们继承了东罗马帝国的传统，并依靠藩属民族中执掌权力的当地贵族。

帝国外交的主要特点是保持了附属国家的内部结构、贸易、基督教传播和封建文化因素。

对外的外交涉及到两类国家。一类为比较近的邻国——波兰、匈牙利、捷克、伏尔加河流域国家（布加里亚、可萨

里亚）、高加索国家（达格斯坦、阿兰国）、拜占庭和斯堪的纳维亚国家。罗斯同这些国家之间，由于日益增长的政治和贸易上的相互联系，很早就形成了稳定的条约关系，这种关系有时由于冲突而中断，但总能得到重新恢复并用联姻加以巩固。另一类是比较远的国家——德国、法国、英国、意大利（包括教皇国）。罗斯和这些国家之间的外交联系不那么经常。罗斯的商人曾到过亚历山大和巴格达。

在建立和发展这些联系的过程中，逐渐形成了为达到总的对外政策目标而使用的一些外交手段。这些外交手段的特点是军事实力同进行谈判、签订条约结合在一起。

谈判分不同的级别进行。责任最为重大的使团由大公率领，比如象人数超过100人的奥尔加赴拜占庭使团（公元957年），其使命是同君士坦丁·巴格良诺罗德政府进行早就约定的谈判。有时谈判是临时举行的，其中有拜占庭战争期间斯维亚托斯拉夫同皇帝约翰一世·齐米西兹在多瑙河上的一只大帆船上进行的谈判（971年）。某些重要的谈判是通过由大公属下的王公、大臣、商人和秘书组成的使团进行的。

在接受基督教之后，罗斯的王公们利用教会代表从事外交活动。罗斯王公不顾隶属于拜占庭总主教的罗斯都主教的反对，扩大了同信奉天主教的大国的结盟范围。

在这期间产生了外交职业和外交豁免，形成了外交官等级，其中有“大使”、“急使”和“一般使节”。

古罗斯外交法律思想反映在907年、911年、944年同拜占庭签订的条约中，它是建立在罗斯法律和拜占庭法律准则之上的，这些法律准则成了国际法准则。和平、友好和相互贸易条约保证了俄国大使、商人和在拜占庭被雇佣的个人的

人身安全，保证业主的奴仆和财产在生前和死后均安全无损。后一规定被看作是中世纪私法最早的准则。条约中还规定互相赎买俘虏以及引渡罪犯（凶犯）。后来，条约更为完善，包括了外交礼宾事项的新内容。比如，在根据罗斯方面的建议而签订的911年条约中，递交“国书”代替大使出示金印。条约要经过“签字和宣誓”方为有效。批准程序如下：罗斯的大使们取得拜占庭皇帝的誓言，而随同罗斯使团一同回来的拜占庭大使们则取得罗斯王公和侍从的誓言。

大使不仅不可侵犯，而且受到尊重。越是尽快而且隆重地接待他们，越是表示对派遣国的尊重。

公开宣战也是一种早期的外交方式。“我向你们进军”，斯维亚托斯拉夫常常这样宣战。但往往战争是秘密准备，因此在这种情况下，外交协议起着重要作用。同时，也进行秘密的公文往来。

那时罗斯外交已显示出建立相对稳定的国家间联盟体系的某些倾向。其中有一些国家间联盟经受住了金帐汗国的破坏性人侵。

罗斯外交很早就同诺曼人有密切的联系（智者雅罗斯拉夫娶茵姬赫尔达为妻），这对北欧国家起了积极作用，如阻止了古斯堪的纳维亚海盗的侵略意图，支持英国和挪威反对丹麦（弗拉基米尔·莫诺马赫与英国公主吉达结婚与此有关）。

早在9世纪，罗斯就同欧洲的邻国建立了外交关系。奥列格执政时，“同所有国家保持和平”，而在弗拉基米尔·斯维亚托斯拉维奇在位期间，罗斯同波兰、匈牙利和捷克的统治者建立了永久的和平。同波兰的关系尤为密切，两国很快停止

相互干涉王公之间的纠纷，停止参加相互敌对的同盟，稳定边境，建立紧密的联盟，还签订了一系列条约（1042年、1074年、1077年、1099年、1103年）。罗斯为了支持波兰抗击德意志人向东方入侵，不仅尽力设法利用自己同拜占庭和匈牙利的同盟，而且有时还利用同法国的同盟（1051年）。同法国结盟是与安娜·雅罗斯拉夫同亨利一世国王的婚姻一起实现的。

封建割据时期的罗斯外交

当国家分裂为几个听命于弗拉基米尔—苏兹达利王公、加里西亚—沃伦王公、契尔尼哥夫王公和斯摩棱斯克王公的半独立国家时（12—13世纪），外交除过去的两种职能外，又获得第三种职能——罗斯内部王公之间的交往。与此同时，外交失去了统一。占优势的原则是："各自掌管自己的世袭领地"。对外政策与外交的性质也发生了变化：实力强大的王公，后来还有一些城市，不仅获得在罗斯国家内部进行独立的政治活动、相互建立条约关系、同非斯拉夫的藩属地区单独订立协定的权利，而且获得了进行国际交往和结盟的权利。

罗斯外交同盟的情况变得十分复杂。尽管如此，还是可以看到某些稳定的同盟，这些同盟基本上是敌视德意志帝国和拜占庭帝国的扩张意图和教皇的普济主义的。罗斯的贸易有了重大发展：罗斯同阿拉伯贸易由于同欧洲国家广泛而活跃的贸易大大扩大。罗斯外交越发广泛地利用其它国家的贸易兴趣来实现其政治目标。

弗拉基米尔、契尔尼哥夫、加利西亚和斯摩棱斯克成为

领地和公国的主要政治中心，而将基辅排挤到次要地位，这种情况决定了罗斯内部王公之间的外交发展。王公之间的关系建立在封建条约的基础上。在这些条约中所使用的"父亲"、"兄弟"、"兄长"、"弟弟"等古老的称谓掩盖了藩属关系。为确立这种关系，王公们集会，举行有高级僧侣参加的"斯涅马"（代表大会），签订划分领地的条约。尽管条约盖有"十字架印信"，但它们还是常常遭到破坏。在王公之间的外交中，有僧侣大使，也有世俗大使。他们享有外交豁免权，有权获得"饲料和车辆"。大使们经常要转达本国王公的"意见"，这种意见可能是口头的、简短的通知，也可能是书面的相当详细的信件。

帝国外交也复杂化了，因为它丧失了统一而分成：诺夫哥罗德、普斯科夫和波洛茨克掌管对北方和波罗的海沿岸的政策；加利奇掌管对立陶宛一普鲁士国家大陆部分的政策；弗拉基米尔掌管对伏尔加河流域的政策。同黑海沿岸的波洛伏齐诸汗国的关系尤其复杂。东南罗斯由于波洛伏齐诸汗国的袭击遭受了极大的破坏。在对波洛伏齐诸汗国进行联合远征和单独远征时，还采用了宣誓、赎买、向波洛伏齐贵族割让边境土地、隆重接待使节等办法。罗斯由于利用了同高加索国家（格鲁吉亚）和克里米亚城市（苏达克）的关系，因此能在困难的军事斗争和外交斗争中保住了森林草原地带的边界，保住了自己沿伏尔加河、顿河、第聂伯河、德涅斯特河、普鲁特河、塞勒特河和下多瑙河的贸易通道上的地位。

广泛发展的王公之间的外交也反映在对外部的外交上。外部外交的特点是逐渐形成了两个对立的联盟：弗拉基米尔一加里西亚联盟倾向于同拜占庭和小波兰结成同盟；沃伦一

契尔尼哥夫—斯摩棱斯克联盟倾向于同匈牙利、马佐夫舍友好。在这方面的外交方式同王公之间的外交方式一样，即罗斯的王公们同波兰、匈牙利、立陶宛和其他国家的王公们在"斯涅马"会晤，解决有争议的边界问题，建立反对第三国或封建联盟的军事同盟。在国际外交中，常常使用调停手段，同时也开始运用对敌对国家的反对派给予庇护的手段（如拜占庭王位觊觎者藏到沃伦，沃伦王公在匈牙利找到避难所）。

经常性外交关系的发展导致各公国外交机构复杂化，出现了"掌印官"的职位，如加里西亚—沃伦王公丹尼尔身边的基里尔。条约也充实以新的内容。比如，诺夫哥罗德同北方国家签订的有关和平、外交关系、贸易关系和审判（12世纪末）的条约条款中，都确认了相互自由贸易权。这种权利应在统治者每次更替时重新加以确认。同时，这种文件象罗斯拜占庭条约一样，含有最早的外交法豁免准则，这些外交法豁免准则借助于罚金和相互经济报复（中断贸易、逮捕商人、关闭贸易商行）来保证大使、商人、人质、教士的人身安全，保证他们不被暗杀、袭击、逮捕和长期监禁，至少保证财产安全。封建割剧时期典型条约的本质特点是，条约的效力不能扩大到罗斯的其他中心。那一时期的条约不包括各方遵循的所有准则，往往是每一新的条约强调当时最迫切的问题，而过去条约的准则已包括在"原先的和约"这一概念之内，并且如果不专门规定废除某一条款，则继续有效。

大约在这一时期产生了符合法律习惯要求的更为广泛的政治活动家们的国际会议。在国际会议上签订条约和通过共同的决议。例如，1229年斯摩棱斯克——德意志贸易条约是

罗斯方面有斯摩棱斯克、波洛茨克、维捷布斯克参加，德意志方面有8个城市参加(当时同罗斯保持贸易外交关系的德国城市有30个以上)下签订的。这一条约详细阐述和发展了在基辅和诺夫哥罗德范围内众所周知的准则。条约的主要之点是陆地和海上自由贸易权。该条约宣布，人员、船只和货物不可侵犯。罗斯王公们参加波兰、匈牙利、奥地利和其他王公的国际代表大会有多次记载。给人留下深刻印象的事件是罗斯(契尔尼哥夫)大主教在1245年教皇英诺森四世召开的里昂教堂会议上的发言。

莫斯科大公国的外交

金帐汗国的入侵和统治极大地破坏了罗斯国家的经济基础，强制分割了罗斯国家的领土，削弱了罗斯的国际地位。罗斯复兴的历史进程是在丧失了相当多国家外交特权的困难条件下开始的。这一进程的主要阶段的特征是政权集中在莫斯科大公国的统治者手中，逐渐统一外交活动(帝国内部的、王公之间的、对外部的)。这一进程的最后结果是在伊凡三世(1440—1505)在位期间建立了罗斯中央集权国家，推翻了金帐汗国的统治(1480)，接着在伊凡四世(1530—1584)统治期间，建立了"外交事务衙门"，统一的国家外交活动也随之加强。

在金帐汗国入侵之后，罗斯是政治上被分割的国家的中心地区，是同所有的海洋都隔断了的地区。芬兰和部分卡累利阿的领土被瑞典占领。德意志的骑士占领了爱沙尼亚(1227)、拉脱维亚(1290)和普鲁士(1283)的国土。白俄罗斯和乌克兰的一部分(沃伦)落入了扩展到基辅的立陶宛大公国

的权力之下。加里西亚被波兰占领。喀尔巴阡罗斯成为匈牙利的领地，伏尔加河流域落入了金帐汗国手中。在黑海沿岸，经金帐汗国的同意，建立了热那亚和威尼斯的商站。

在这种条件下，莫斯科大公国在为争取它在罗斯中的优势地位而斗争时，力图遵循亚历山大·涅夫斯基制定的外交基本原则：第一，同金帐汗国保持和平，为国家复兴、统一和解放积聚力量；第二，坚决反击得到德意志和罗马教廷支持的西北邻国的侵略行动。莫斯科大公国还提出了"世袭领地"的原则，即是将所有古罗斯国家和领地统一在莫斯科政权下的原则。这一原则成为重新统一政策中的最重要的原则。

由于隶属于罗斯王公的领土急剧减少，帝国外交集中在部分波罗的海沿岸地区(伊若拉人、沃德人的国家)、北方地区(卡累利阿人、科米人、萨阿米人)和部分伏尔加河沿岸地区。在这些地区，随着同金帐汗国斗争的展开，罗斯王公权力逐渐扩大到摩尔达瓦人、乌德穆尔特人、楚瓦什人、马里人的国家，鞑靼人和巴什基尔人的居民点。尽管小民族不能成为外交的主体，但他们不止一次成为王公之间缔结条约的对象。这些条约决定了小民族的政治和经济地位。随着罗斯中央集权国家的建立，小民族完全处于罗斯国家管辖权之下。

随着国家在政治上的集中，王公之间的外交发生了重大变化。金帐汗国的最高宗主权，即取得王公的王位必须得到汗的同意和汗的册封诏书的权利，成为王公之间外交的新的极其重要的因素。这使金帐汗国的首都萨莱成为罗斯王公们进行紧张外交和倾轧的场所。但金帐汗国还是不能摧毁罗斯

政治制度的传统机制，这些机制就是执政王朝的单一性、实力强大的（首先是莫斯科、特维尔、下哥罗德的）王公们集体控制着名义上的中心——弗拉基米尔大公国、王公会议、教会会议和整个世俗和教会分封制度。

由于立陶宛大公国的干涉，特别是在1385—1386年克列沃联合之后，立陶宛大公国的影响扩大到斯摩棱斯克、特维尔、梁赞、诺夫哥罗德直辖城市和其他国家，内部王公之间的外交更加复杂化了。在这种条件下，莫斯科公国的外交官竭力设法不断限制其他王公的外交职能，并且随着莫斯科王公在政治上巩固自己的权力，他们越来越经常地将禁止单独同金帐汗国接触的条款列入条约。这种情况也发生在向金帐汗国缴纳贡赋方面，从伊万·卡利塔开始，为金帐汗征收贡税的权利愈加经常转到莫斯科大公手中。一些条约规定，对某一敌国采取统一行动，同时对另一国保持中立。一些条约还规定，共同讨论（"在杜马范围内"）将来可能签订的条约，和就即将发生的危险相互提供情报。王公们还借助于仲裁法庭，竭力对抗金帐汗国挑拨离间政策。条约义务是终身的（"直到生命结束"），而随着金帐汗国的削弱和王公们世袭权力的巩固，这些义务也扩及到后代。当然，这是封建性的条约。在局部战争（同立陶宛、骑士团、瑞典，以及后来同金帐汗国统治者本身的战争）条件下，这些条约经常遭到破坏。然而，它们又不断得到恢复。

教会为了支持实力强大的王公，常常不仅认为条约本身合法，而且认为破坏条约也合法，以便将王公从他宣布的誓言中解脱出来，或者用开除教籍威胁他的对手。

随着莫斯科公国威力的加强，特别是库利科沃战役

(1380)胜利之后，关于莫斯科王公不仅对罗斯拥有权利，而且对包括诺夫哥罗德和普斯科夫在内的所有古罗斯的遗产——“世袭领地”都拥有权利的思想越来越得到承认。这有利于在同罗斯王公们的独立倾向斗争中重新统一的政策。后来，随着伊凡三世当政时期建立了中央集权的国家，这一思想就变成了外交理论。

莫斯科政府在限制和消除其他国家外交权利的同时，承担了保卫它们免受金帐汗国、立陶宛(立陶宛在诺夫哥罗德和普斯科夫的势力于1478年消除)以及威胁普斯科夫和其他城市的骑士团的侵略的义务。

王公之间错综复杂的外交成为对外外交的牢固的法律基础。金帐汗国的统治限制了莫斯科大公国的外交联系。位于国家西北部的莫斯科政府主要关心保障安全和对外贸易的自由。13世纪德意志—瑞典的侵略和在罗马教廷的鼓动下实施的对罗斯的贸易封锁，大大限制了罗斯的对外贸易自由。1302年，莫斯科公国同丹麦签订了条约。在莫斯科政府的推动下，诺夫哥罗德同瑞典签订了1323年奥列霍夫(奥列霍韦茨)和约。这一条约在很大程度上保证了瑞典在波罗的海的贸易自由。1326年罗斯挪威条约使双方恢复到1254年“划界保证书”规定的边界，在这一条约中确认了自由贸易权。这些条约长期以来成为俄国、瑞典和挪威之间协定的基础。

同骑士团和汉萨同盟的关系给罗斯带来了极大的困难。骑士团及其盟国利用莫斯科大公国同骑士团和立陶宛大公国关系的复杂化，多次企图入侵普斯科夫和诺夫哥罗德的国土。亚历山大·涅夫斯基在1262年同骑士团及其盟国签订的条约在相当长的时间内有效。诺夫哥罗德—立窝尼亚1481年

的最后条约证明，骑士团利用罗斯同金帐汗国的斗争来达到自己的目的的一切企图都是徒劳的。

汉萨同盟夺去了罗斯"正当的海上通道"，并且由于货物购买与销售地的重量单位不同而获得了巨额利润；另一方面，汉萨同盟不让来自英国、荷兰和其他国家的商人进入罗斯市场。但罗斯外交官还是争取到诺夫哥罗德通过纳尔瓦和维堡进行贸易，从斯德哥尔摩运来的货物，越来越经常地深入到普鲁士的城市。

同立陶宛大公国签订的条约证明，可以逐步限制特维尔、梁赞和其他王公同立陶宛结盟，并使它们成为莫斯科公国的盟国。

在南部，莫斯科大公国维持同拜占庭的友好关系，由拜占庭利用萨莱的新主教职位来对金帐汗国施加影响。莫斯科大公国力求找到通往意大利的道路，以便从那里获得由于德意志在波罗的海沿岸封锁而得不到的意大利商品。莫斯科政府在推翻金帐汗国统治的斗争中和准备反击奥斯曼帝国向东欧扩张的斗争中，同高加索国家(希尔瓦、卡赫季亚)、伊朗和克里米王汗国都建立了外交关系。1453年君士坦丁堡陷落之后，教会关系成为对土耳其外交活动的重要渠道。从伊凡三世同拜占庭王位继承人佐亚(索菲亚)·巴列奥洛通婚(1472年)和随之而来的罗斯传统外交广泛传播莫斯科大公是拜占庭教会权力和罗马世俗权力继承人可以判断出，这种关系起了何等重大的作用。

在近代之始，波罗的海问题和东方问题使得欧洲不得安宁。统一了广大俄罗斯国土的俄罗斯中央集权国家，在当时拥有丰富的外交传统和新的国家外交机关——外交事务衙

门，这使它在解决这些问题时成为主要的角色。

〔译自苏联《外交辞典》，第四版，第一卷，第329—335页，莫斯科，《科学出版社》，1986年。〕

杨 闻 译

七、外交礼仪

礼宾礼仪是一项重要的外交职能，是国际交往中一种必不可少的形式和环节。礼仪的作用是为主权国家间的和平关系创造环境和气氛。礼宾的作用是制定一系列交际礼节、规则，使每一位参与者享有他有权享有的特权和豁免。礼宾礼仪旨在确保各国权益均等，它贯穿于外交活动的始终。在某种程度上，礼宾的亲疏也反映了一国的对外政策以及与他国之间的关系。现代外交的礼宾礼仪虽有从简的趋向，但外交人员的礼貌与礼节的修养仍是必不可少的。

礼宾礼仪与外交

〈法〉让·塞尔

礼自情出——中国谚语

外交活动的一般特点

任何社会，任何力求自身发展的组织机构，即便只是为了避免混乱，也都得遵循一定的规章制度。我们知道，一切有组织的社会都有等级制度。动物社会当需要某种秩序时，便会在职能上出现一定的等级差别。蜂群是这样，蚁巢也是这样。最原始的人类群体一迈过家庭阶段，便遇上等级问

题，权力往往属于封闭性的、以巫术为基础的等级集团。文明社会中秩序既不可抗拒，又势在必行。因为，人与人之间的关系细腻复杂，必须遵循人类为和平相处而必不可缺的种种规矩。

同样，国家关系只有遵循一定的组织形式才有成效，这种组织形式应为各国所接受，应是互相尊重别国法律和习俗。传统的盛大仪式和昔日迷人的礼仪固然已经大为简化，但是国与国之间仍同以往一样需要以礼相待。然而奇怪的是，在国际交往中能自觉注意言辞谦恭的并不是政府，而且恰恰是政府在公开场合最不能做到遵循传统上的某种文雅风度。

外交所处理的是国家关系。为自己国家争取同情，赢得友谊，保障国家独立，并和平解决国际冲突，这是一门艺术。外交又是一种技术，坚忍不拔地在这个和平与谅解的世界上引导国际关系的发展。

既然是艺术和技术，便有其约定俗成，也有其规范和制约，所以外交活动中总有其礼仪，使普通老百姓一类旁观者赞叹不已。

国家、政府以及国际组织随着国际风云而采取行动(甚至恣行无忌)，为各自利益而较量(甚至交锋)，然而代表各自国家、政府或国际组织的外交官们运用的却是传统的，并能保护他们的方法，心平气和地以各自得到的指示进行讨论，一起寻求和谐的解决办法，同时公正地考虑各种利益，并(如果必要的话)兼顾到自尊心问题。

外交职业的传统规则就是种种社会习俗和惯例，每个人不论愿意与否都应遵循，然而有时又被视作已多少有点过

时。朱安·康邦写道："事实上，这些繁文缛礼并非样样都是没有意义的。外国使节所代表的高于他们自身，给予他们的礼仪是针对他们所体现的法人而言。人们没有充分认识到外交礼节不分战胜国或战败国，而是要求各国，即便是敌对国家之间都应互相尊重而不计较彼此力量对比……因此外交礼节所给予的是尊重弱小国家的尊严和独立，这并非是细微末节"。外交礼节保障各国代表享有必不可缺的豁免和优先权，使他们自由从事自己的活动，因而对他们的生活和工作每日每时都会产生影响。

不少人认为外交官为实现自己政府的目标而狡诈地使用计略，巧妙地隐瞒真相，从而欺骗谈判对象——国家元首、部长以及外交官同僚。有一句俏皮话说："外交官是个诚实人，但为自己国家效劳而撒谎"。说这话的人为此付出了沉重代价，但人们对这句俏皮话偏装出一副认真对待的样子，故意一再重复。虽然，在文艺复兴时代情况果真是这样，但以后的外交方式则不一样了。确实是这样，现代外交职业最为体面的诸点中，有一点是大使必须赢得并保持外国政府的信任，他的一言一语应比书面文字更有意义，因为吹毛求疵的人和诡辩者总会有办法对书面文字提出异议。

旧外交和新外交

人们喜欢把旧外交和新外交对立起来，我们不妨讨论一下这个问题。

外交是一种非常古老的职业，在最早的碑文中就有和平与结盟的条约。部落集团间的关系以及后来的封建主间的关系逐渐具有民族特性，但在很长一段时期内，这种关系只不

过是几段短暂的插曲而已。使者来是为了缔结盟约、联姻，订立贸易条约，然后使者返回，不留任何常驻人员。当时的各国政府根本不希望在自己首都经常驻有间谍或煽动者（不论是友好的还是敌对的）。

自各国在外国首都保持常驻使节成为惯例后，处理国际关系的方法发生了彻底的变革。常驻使节始于15世纪，后来随着强大和统一的民族国家取代封建君主，惯例成为非此不可的了。在17世纪威斯特伐利亚条约之后，和平往来得到发展，需要解决的问题由此增多，从而常驻使节的惯例在欧洲得到普及。红衣主教黎塞留在其《政治遗训》中非常出色地从理论上论及了"常驻谈判团"，这就是现代外交的起端。

"外交"一词得到使用，仅仅始于18世纪末，当时是指为各国君主提出自己要求作为依据，在旧文献中找出成文法规的学科，这一方面说明当时各国政府注意用易于理解，并且有法律作用的规定作为自己要求的依据，另一方面也说明各国政府注意昭信法权——至少表面上是这样。

以后"外交"一词具有多种含义，让人混淆不清。《利特雷词典》的释义为："外交"，即指国际关系知识和国家与国家之间通过大使及大使馆成员保持的交往，又指"私人生活中与外交官伎俩相似的诡计"。我们使用"外交"一词是指为在和平与谅解的世界上发展国际关系的技术，以前这种技术称作"谈判"，但是既然"谈判代表"一词已被"外交官"替代，更能说明大使活动的"外交"一词反映大使职业特点也就贴切得多。

使用"外交"一词以后，尤其在上一世纪，世界发生了巨大变化。远的姑且不说，我们知道，1914年操纵国际政治的

实际上只是欧洲，而且当初在很大程度上是宫廷政治。我们不妨提一下，迟至1900年欧洲还只有三个国家是共和国，即法国、瑞士和圣马力诺，国君之间的私人关系对国际关系起着重大影响。有些国君比较专横独断，有时听凭王朝方面的因素以及国君本人对别国君主或政府好恶所摆布，置政府做出的符合宪法的正式政策于脑后而不顾，处心积虑地进行阴谋活动。后来，随着档案分布，这种种活动也都暴露无遗。那时，主宰对外关系的只是有限的几个人。保守秘密则是通例。谈判通过外交代表机构进行，大使领受一般性的指示，并有不可缺少的见机行事的自由，而政府对事件做出判断需要一段必要的时间，很少有首相、总理和外交部长亲自出马为谈判而奔走。这一类出访总有特定的政治目标，事先已经过长时间的准备，谈判将最终取得的并应公布于众的成果，一般在出访前已经取得。

当时，可以通过秘密谈判的方法，既照顾到自尊心，又考虑到利益冲突，又能有条不紊地引导为某一事件激怒了的公众舆论，使之能接受体面的、和解性的安排。实际上，从1878年到1914年，是"欧洲列强"在和平处理各种各样重大难题，必要时，又将面临共同危险的欧洲诸国联合起来。

第一次世界大战打乱了业已建立的均衡。欧洲几个半君主专制大国各有野心，竞相争雄，结果招致失败和崩溃，纷纷建起共和国。同时，由于战争宣传的结果，冲突蔓延，新思想传人那些本是稳定的大陆，可又往往不相适应。有识阶级同人民群众一样，由于战争的煎熬而更关心时政，意识到考虑不妥的对外政策会带来悲剧性后果。议会制度得到普及，民族原则得以轰轰烈烈地实施，由此而引起中欧地区巴

尔干化以及民族情绪高涨，这一切都把国际问题推到公众面前。

国际联盟给世界带来了议论国际问题的论坛。继卡尔斯巴德和巴登之后，日内瓦为新建立国家的领导人会晤老练的政治家，并利用他们的经验提供了条件。国际关系的气氛发生了变化。

国际生活中有许多问题不是转瞬之间，仿佛用魔杖一般即可解决的，要解决问题，必须坚忍不拔和谨慎小心，问题解决之前还得既来之则安之。正是在这一点上，国际合作应主要是不使难点恶化，并有助于谋求体面而通情达理的妥协解决办法。国际对抗中随意和公开的陈述、辩论问题并不总能有助于耐心细致寻求微妙问题的往往极其复杂的解决办法。

日内瓦的历次会议都是公开的。威尔逊总统略为草率提出的条约谈判公开论很快显示出其不适用性，而且威尔逊总统本人首先放弃这一主张。然而，当时仍公开陈述民族要求，因而无助于国际问题的解决。相互对立的论点发挥得斐然成章而又夸张之极，为新闻界的论战提供了素材。当时地域上的要求、自然资源和人口潜力分布不均匀性本来都可以通过谨慎协约或家族联姻而得到改正或掩饰，然而这些问题都被暴露无遗。各国政府从中找到了不严肃的口实，轻而易举地，然而也只是短暂地在国内取得成功，或者蛊惑人心，提高价码，新闻界又对此故意喧嚣一时。独裁者们过多运用的是毫无建设性的“辱骂外交”。谈判代表的使命是对公众所知的重大纠纷寻求和平公正解决办法，并且谋求兼顾合法利益、极为强烈的自尊心以及被激怒了的公众舆论三种因素的

解决办法，他们的任务极其繁杂。1919年至1939年之间几乎没有什么真正的缓和可言。

正如“有病自有药治”一样，各国政府先是受国际联盟的影响，后又受联合国影响，都习惯于把职业外交官所不感兴趣的行政、文化、司法或社会方面的事务交给国际组织去处理。于是，一方面各国的民族主义比过去更强烈，另一方面各种国际组织纷纷建立，政府、行政部门、各技术领域的国家机构纷纷举行会议，谋求共同解决世界部分地区（有时是广泛地区）的重大问题，从而各国原非外交职业的人越来越多地卷入国际生活，可以说，这一方面的接触对于国家之间的相互理解，与职业外交官工作相比，其效益毫无逊色。

最终导致1939——1945年大战的种种事件打开了大国眼界，特别是打开了不愿加人国际联盟的美国眼界，第二次大战一结束，各大国便致力于寻求通过国际合作来巩固和平。现在还不能说在这一方面新建的各种国际组织已经取得预期效果。

联合国同国际联盟一样，为各国政府及各种观点敞开论坛。但是辩论情况立即扩散，不但无一遗漏，而且由于运用同声传译而无从控制，因而各种主张，各种论据在世界各地广为散布，即便是最有争议的内容也不例外，言辞几乎成为现实。

许多国家的代表习惯于利用联合国论坛进行政治宣传，而不是把论坛作为实现和解与和平的工具。有些国家和有些代表团在公开论述自己观点时抛弃了言辞适度这样一种外交传统。两战期间已显示出无效的“辱骂外交”在国际关系中又得到发展，于是肯尼迪总统及时在联合国大会的一次开幕词

中重申“礼貌决非软弱可欺。”

只要各国政府没有理解真理的威力以及克制的价值，只要各国对国际社会的责任感不能压倒敌对与分裂的思想，联合国所提供的，从各方面看都是珍贵的政治讲坛往往只能是为某些国家用来加剧紧张与不和。

所以，我们应看到，联合国总部纽约所能有的建设性的工作，那是在走廊谈话中，在不加渲染的工作会议上，在私下会谈中进行的，因为在这些场合谈判代表才能冷静寻求解决被公开辩论激化了的冲突。

各国权益均等，这就要求强国同样尊重其他国家，并以礼相待。然而权益均等还不足以使大国以外的各国在实力上处于均等地位，并能有效承担某种任务和职责，因此在许多场合下，应考虑各国自身的国力。某些国际组织已在组织内部程序中找到考虑成员国实际情况的方法，这必将有助于建立起更好的平衡。

有些人只看到国际生活中公开活动部分便下结论说，职业外交官的作用已经过时，这未免有点急功近利。

首先应该提醒的是，国际会议只是在几个大国首都举行，对绝大多数外交岗位来说，此类会议从不在驻地举行。另外，在举行最高层次的国际会议的城市，会议公开举行的时间不过几天而已，使馆馆长当然退到第二线，然而他们在会前为筹备会议所起的作用仍然十分重要。辩论时他们是部长的助手，而部分内幕工作则交给使馆成员完成，这些使馆成员不但参加会议的各项筹备工作，在当地建有广泛的关系，而且他们常常被委任校核会议协定并监督协定执行情况。召开国际会议丝毫不改变使馆常规工作，也不削弱使馆职责，相反给使

馆增添新的任务。

外交职业

现在我们来较为细致地研究一下当今外交及其特殊要求。

外交的目的是利用和平方式及通过调停，密切一国同各友好政府的联系，发展同中立国家的友好关系，并威慑敌对政府。

在巩固和平这一巨大任务中，外交代表机关首长的活动可用四个词来反映，即代表、保护、了解与谈判。

代表这一概念是首要因素。对驻在国当局而言，大使代表其本国政府，他被授予必要权力，以本国政府名义发言，这是一切谈判必不可缺的基础。大使负责接受和传递两国政府间的来往通知，因此大使既是国家关系方面的常设的和可靠的中间环节，又是一切有关本国情况的正式任命的官方来源。

在君主专制时代，代表概念与此相去甚远。那时大使被看作是国君本人的代表，可以直接接触驻在国元首。维也纳条例① 仍带有这一观念的痕迹，因为在这之前，形成了对使馆馆长普遍承认的特殊豁免，也造成了许多礼宾礼仪上的竞争。

对代表概念的另一种理解同样十分重要。我们知道外交官对驻在国人民群众来说就是派遣国的形象。大使和馆员在公开场合的举止及其私人生活和使命都应是无可指责的。外

① 指1815年维也纳会议通过的关于外交人员等级的章程。——译注

交人员的道德品质应是选择和委派外交官的主要标准。一个国家如果故意委派一个不值尊敬的人作为国家代表，那就是国家不尊重自己。

每一个政府都应赋于派驻国外的官员必要手段，争取官方和民间对本国形象产生尽可能好的看法，尤其要使本国外交官赢得敬佩。必要时大使应广泛会客，在这一方面大使负有特殊责任。热情接待是一种职责，恰如其分地接待同广泛会客同样重要。外交官会见驻在国中央领导人和外国同事并不困难，但同时应设法与当地名人接触，然而名人有时比较拘谨或者难以接触，这就要求讲究方法和分寸。这样建立起来的私人交往对发展两国良好关系来说是最宝贵的了。

保护本国侨民、贸易及航行是大使的一项主要职责。使馆馆长不仅要为保障本国公民，保护悬挂本国国旗的船只和贸易关系能按现行协定对待，而且要为保障凡受使馆管辖的人员免遭歧视，保持警惕和多想办法。馆长应设法改善本国侨民地位，增加贸易额，加强两国知识界和文化领域往来，这是发展两国良好关系，和平促进两国利益的基本因素。在这一方面，处理事务持客观态度，言语适度节制尤为重要。

大使工作的另一基本内容是情报工作，这是一项持久性的，直接的，又是双边性的工作。既然各国互派外交使节，这就表明各国愿按国际法准则，在由独立国家构成的这一特定国际社会总范畴内保持和平关系。大使应该正确了解本国总政策，并向驻在国政府进行介绍，使之了解和赞同。反过来，为使本国政府做出判断，大使应向本国政府报告驻在国及其邻国情况，主要汇报当局的各种规划，并说明大使本人

的看法和估计。

收集情报的手段必须都是合法手段，如阅读报刊，同外交部官员、外国同事、与大使经常或偶而联系的著名人士进行谈话，又如大使和馆员外出和旅行时观察情况等。驻在国政府不得采取任何行动限止外交官自由旅行和会见客人。这一规则在某些警察制度国家中并不总能得到遵循，驻在这类国家的大使或领事应懂得“无声观察”的重要性。有时出去走走，不费一言一语，但得到的情报比同靠不住的人或者胆小谨慎的人谈话得到的情报更为可靠。全馆人员都得参加这项工作。但是，即便在上述国家，更不要说在其他国家，各国外交代表机构不得利用驻在国的盛情接待和外交特权与豁免而损害驻在国。一切企图利用间接方式影响驻在国内政的活动以及利用隐蔽渠道窃取秘密情报，都是外交代表机构的失职行为。驻在国政府有权驱逐从事此类活动的外交官。外交官遭到这种制裁的国家之多，足以让人看到这一准则并不总是得到切实遵循。

大使在谈话中应时刻协调本国政府和驻在国政府的观点，这便是谈判工作的意义。谈判即为通过和平方式谋求和解性的体面协议，这是外交职业中最引人入胜，而且有时也是最徒劳无益的、最令人失望的任务之一。

人们曾把谈判的特点归结为“可能的艺术”。的确是这样，只有在总体上相互都有保持和平友好关系的愿望，而且在具体问题上又都希望解决有争议的问题时才有可能谈判。我们都比较清楚，在所谓和平年代，政府和大使有时很难能遇上既有资格谈、而且又愿意谈的谈判对手。另外，还得有内容可谈判，也就是说，对有争议的问题的各自观点，两国

政府应相当明确，都考虑进行协调才行。最后还需要双方对选定问题有谈判的诚意，否则谈判无法取得成果。这就要求谈判双方在需要做出某些让步时愿意让步，以使对立立场有可能接近。

另外还有谈判方式问题，而谈判方式又总是因人而异，并带有主观色彩。大使应该通过有礼有节的讨论突出己方观点。在这一点上，大使个人气质、他所赢得的好感、所争取到的信任将起有益的作用；这也是考验大使的能动性、思想灵活性、审时度势之能力及其业务训练的地方，因为大使必须有阅历，熟谙如何调解或如何争取体面、公正的妥协。这同样关系到使馆的情报工作。使馆既要了解本国政府的行动意图、争取达到的最高目标、希望得到的最低结果以及可能做出的最大让步，又要事先掌握外国政府的观点、反应、各种可能性及其准备和可能做出的松动余地。掌握情况是基础，另外，还应懂得掌握时机，懂得何时进行谈判，何时推迟谈判甚至中断谈判，而又能为体面摆脱僵局不把门关死，以后仍有可能为未完成的任务继续努力。大使谈判成功与否，在很大程度上取决于他在公开和私下场合的行为举止赢得多大敬重，取决于他所建立的关系如何，以及他本人对人、对事具有何种权威。大使在活动时以及在取得成功时都不应忘了必要的谨慎，也不应忘了他所必需具备的谦逊；树大招风，外交上的胜利，将会招致屈辱感和报复情绪，反过来影响业已取得的胜利。

这一方面工作要求大使具有判断力和洞察力。另外，同驻在国当局和名流交往中大使必须和蔼可亲，只有这样才能使拘谨，甚至是迟疑不决的谈话对象不感拘束。思路要灵

话，才有可能使谈判对手听自己的论据。对问题则应有周密细致的了解，说理应严密，言辞应清晰，从而具有说服力。通过谈判，可以衡量出外交官的业务才能和工作艺术性如何。

不论什么场合外交官首先必须有诚意。如果谈话对方不了解，外交官本人确实是在代表政府，也懂得争取什么和可以争取到什么程度，善于为己方立场充分说理，真诚希望自己所负责商讨的问题得到合理和令人满意的解决，那么，这样的外交官就会说话无人听，提议无人采纳，也得不到牢靠的成果。如果他的业务威信和个人道德品质遭到非议，谈判对方就会持保留态度，从而有碍谈判取得公正合理和有效解决办法。如果他被当场发现说假话，那将无可挽回地名誉扫地。

但这并不意味大使在任何时候、对任何真实情况必须和盘托出。有些谈判如果过早透露消息反而会有碍取得圆满成功。如果遇到狡黠的提问，大使总是有权拒绝回答。一旦看到谈话转向微妙内容，要善于把话题引开，这是大使的职业所在。大使说假话是不允许的。有时政府会命令他说假话，但假话难得不被识破。不说真话的大使必然是名誉扫地，而政府说假话则更无名誉可言，政府出错被揪住，那就没有勇气也没有面子来为自己的行为承担全部责任。只是在战时，通常涉及到国家利益或盟国利益时才发表假声明，但这是战争手段，以假乱真符合惯例。

上述复杂工作要求受政府委派从事这一工作的人具备特殊的气质和素质。大使必须了解本国政策，并了解驻在国及其盟国和敌对国的政策，应有时机感和必要的常识来指导自

己该做何反应。他必须具备学识，能为某一特殊问题判定研究方向，找到专门著作，从中得到启发，并且能读有所获。在经济问题上并不要求大使非专家不可，但他也应有渊博的知识。

另外，大使肩负重任，必须具有警惕性和客观性，必须谨慎持重，判断正确冷静。他应该善于让人说话，也善于默不作声，“正是有话要说时应该懂得沉默不语”。大使必须严以律己，时刻注意言谈适中，不可狂喜盛怒，以免判断问题带有成见。他应镇静稳重，极其耐心和宽容，大使夫人也应具备同样素质。大使应懂得，聪明才智和想象力不可用在公开论战上（论战是思想惰性的一种表现形式，而且长时期论战从未起过积极作用），聪明才智和想象力应用在争取公正和平解决争端之上。

外交官应有好奇心。凡是对他所在国家及其邻国特色不感兴趣，不在这些国家参观访问的外交官，他的工作也就不会出色。外交官应具有四海为家的思想境界，也就是说对外国的人与事，即便与自己国家大相径庭，也应客观地而且是善意地予以关注。

外交官必须懂得外语。我们知道，普天之下“具备一般天赋的人，只要他认为自己用功决非徒劳，就会掌握外语……一个人如果觉得这样一种简单而又必要的努力都做不到，那他就不应该选择外交为己任”。

外交官的另一基本素质是善于交际。外交场合范围有限，而且是封闭性的，有着虽然是不成文的，然而又是极为严格的规定。在外交场合相互接触的外交官日后在他们的外交生涯中仍有机会邂逅。他们交往中的举止好坏必然影响到

他们以后的关系，也会影响他们以后能否圆满解决他们所负责处理的国家事务。

另外，马尔滕斯指出："对外交官来说，尤为必要的是要有分寸。有分寸才有礼节，而礼节只有俗人才不予理会。可以说社会文明程度越高，礼节作为一种节制必然更为人们遵循，节制对由于性格及原则不相兼容而必然产生的对立是健康有益的。礼貌绝不等于不真实，礼貌只是提醒我们注意应规范自己的公正和稳重。为了让人同意而大吵大嚷纯粹是缺乏涵养而已"。

有些人觉得，只有长期磨炼才能具备这种种素质，一个出色的外交官要具备上述素质，非等他外交任职期满之时不可。

显然，从事外交职业应有其志向，外交生涯也必有其迷人之处，但外交官完全生活在国外，环境与本国行政生涯极不相同，因此外交生涯有着诸多束缚与不便。

良好的习惯在于日积月累。外交官必须具备的天赋与才干正是通过平时努力，由外交生涯开始之时的初级岗位上的体会和学习逐渐发展起来的。年青外交官通过初级岗位学习职业本领，即通过外语实践加深对外国的了解；练习和培养自己行文应简明易懂；不断轮换工作能有时间去思索，反复考虑问题，向人请教，不过早定向；不同岗位的例行公事既能教人哪些事该作，哪些事又不该勉强为之。

新手应付出巨大努力来适应工作，而大使作为导师的作用又是不可忽视的。

大使面临产生各种问题的复杂局面，与以往任何时候相比，他都更应随时正确了解情况。我们知道现在大多数使馆

都包括许多技术处，使馆规模越来越大。然而使馆全套班子只有在充满浓厚的团结、信任精神时，使馆各部门的合作才能是有效的合作。大使如着意建立起一个能全心全意为使馆总任务积极合作的班子，他必能很快受益，因为全体馆员忠于职守，服从馆长领导，对提高使馆工作效率所起的作用至关重要，然而这一重要作用往往不被充分认识到。

正如实践所证明，从16世纪和17世纪以来，外交职业并没有发生明显变化。当时常驻外交干部正处形成时期，十分需要培养大使和使馆人员，为此编写了许多教科书。令人惊讶的是，当初编写的这些教科书至今仍有其现实意义。这方面的例子，不论在萨道义 和热内 的外交 论著 中，还是在朱安·康邦、朱安·朱瑟朗和哈罗德·尼科尔森爵士的著作中都举不胜举。

现在通讯发展了，国家之间的接触增多了，新闻通过广播电台和报刊传播，因此外交代表机构得到的消息比以前完整迅速，能使自己行动迅速正确适应国际政治中变幻不定的局势。但是外交活动仍同原先一样。科学在发展，国际接触在增多，但这都没有促使人的性格和民族气质中的特殊性产生显著变化，国家之间的接触比当初精英名人之间的接触往往更不容易。大使面对大量新闻、电报、偏见和情绪，不论处于何种情况，也不论面临多么重大、多么复杂的问题，他都必须同以往一样保持清醒的头脑，发挥积极能动性，善于以理服人。他应该自始至终善于赢得 并保 持谈 话对 方的信任，否则一切外交工作都将徒劳无益。外交职业的效力建立在个人接触基础上，历来要求出色的智力和高尚的人品，而且应极有分寸，有胆识、有毅力。弗朗索瓦·德卡利埃的著

作成书于17世纪末，然而他对上述种种素质的论述却一直是最精采的。

因此，我们可以认为，外交职业藉以进行的环境虽然有变化，而且变化不止，外交职业的特点由于某些过于突出的事件而被掩盖，但是特点本身并没有发生变化。

礼宾礼仪在国际关系中的作用

外交任务极其复杂，只有在精神气氛和物质条件不起阻碍作用的情况下才能得以完成，这便是外交礼宾礼仪的目的所在，但外交礼宾礼仪的重要性也不应过于夸大。礼仪的作用是为主权国家间的和平关系创造环境和气氛。礼宾的作用是制定一系列规则确定礼仪，并使每一位参与者享有他有权享有的特权和豁免。礼宾礼仪旨在确保各国权益均等。有了权益均等，各国才能自由表达自己的意见。礼宾礼仪要求有礼貌，而礼貌则约束人与人之间的真诚关系，礼宾礼仪同样约束国际条约的谈判、签订及其执行情况，这对外交官和领事官员的生活和工作每日每时都产生影响。

约束国际事件的礼仪确实具有头等重要性。我们都知道各国政府多么重视筹备重大国际会议，我们也知道国际会议的盛况对会议的成功起多大程度的作用。有时，如果仪式注意不周，将会招致会议失败。对国家元首、部长或大使的接待，对某一访问舰队或某一代表团的逗留，对某一条约签字仪式，对某一共同关心事件的庆祝，这一方或那一方重视如何都表明两国政府打算对两国关系现状宣扬到什么程度，希望双边关系朝何方向发展，准备如何改善关系。这种种场合的隆重仪式、盛大宴会、淋漓尽致的演说、慷慨大方的授勋，

凡此一切都能让人衡量出两国政府对它们的和睦、友谊以及合作彼此准备宣传到什么程度。这正是专家和人民群众理所当然要注意的可靠依据和可以衡量的因素。

对非同一般的礼宾礼仪和使领馆的日常生活都要安排好各种细节，国际条约的谈判、签订及执行也要安排好礼宾，通过盛大隆重的仪式提高条约的意义和敦促人们遵循条文规定。礼宾工作确保外国常驻代表和临时代表享有豁免，使他们能顺利完成他们的微妙使命，确保他们享有特权，从而确保驻在国当局和人民群众尊重他们。

礼宾制定细则，明确在同一地点任职的外交官之间的先后次序。各国王室和政府对先后位次反响强烈的自尊心之争是经过几个世纪的努力才得以克服的。

失 礼 行 为

礼宾规定不但严密细致，而且解释也都是狭义的。礼宾规定必须严格遵守，违反规定从狭义上讲，则意味不执行礼宾规定的人无意履行为全体利益而一致同意的义务。如果故意违反礼宾规定，历来被看作是对蒙受其害的外交官有意表示不信任，必然对两国政府间关系产生影响。与之相反，如果给某一使馆任何一种新的优惠，必然会引起其他使馆提出要求，从而使优惠姿态失去意义，或者由于制造一种享有更多特权的范畴，可能出现新的困境。

我们知道，政府不可听任本国轻率攻击外国政府，也不允许本国代表受到粗暴对待。我们当前所处的时代富有煽动性，可能有的政府因为他国政策与己不符而对该国使馆或领馆组织公开示威，采取放任态度。虽然疾言厉色的是政府所

放纵的新闻界，疯狂闹事的是一般群众，但政府所承担的责任要比新闻界和群众严重得多。而且一般地说，这样的政府总是很快得到惩罚。因为，当局如无力或显然拒绝保护某一外国大使馆或领事馆人员和房舍时，将会引起严重事件，造成人员伤亡或物质损害，政府必须赔礼道歉，而且政府在自尊心问题上越敏感，它就越感到自己蒙受耻辱。

1961年维也纳外交关系公约第22条规定驻在国"负有特殊责任，采取一切适当步骤保护使馆馆舍免受侵入或损害，并防止一切扰乱使馆安宁或有损使馆尊严之情事"，这是否表明在这一问题上又回到传统规矩了呢？

外交官和领事官员固然应注意礼宾司的一般规定对他们如何执行，也固然应该注意他们受到何种特别优惠或歧视，但是对此类问题他们也不必过分注重或过于敏感。一国政府对另一国政府是善意还是恶意，可靠的证据在于如何解决问题，也正是在这一点上可以衡量大使或领事的威信。虽然礼宾规格——以及有关评论方式——一时可作为一项政策演变的明显征兆，但是对外交代表机构同驻在国日常关系中出现的事件也不可捕风捉影。某一反常情况往往是因为疏忽或缺乏经验所致，指出的方式越谨慎克制，反常情况越易于及时得到纠正。只在某一官方机构一贯制造不愉快时，使馆或领馆馆长才可为之动容，提出抗议，并视情况采取报复措施。

上述要点虽只是一个扼要说明，但我们从中可以看出礼宾礼仪同国际生活能否自由和谐展开有着密切关系。

[译自《礼宾实用手册》，拉皮埃费尔出版社，1982年版，第15——36页。]

高德坤 译

后　记

作为外交学院的教师，编译这本《国外外交学》是一种尝试和学术探讨，也是一项责无旁贷的义务。早在新中国成立初期，周恩来同志就提出不但要将我国外交斗争的经验进行整理，使之科学化、系统化，成为一种学问，而且提出要借鉴国外的外交学，为新中国的外交干部所用。在改革开放的今日中国，外交学的研究更需要面向世界，面向未来。

外交学是一门既古老又年轻的学科。自从有了文字记载的历史以来，人们就用各种语言文字记述了贤哲们对外交这一治国兴邦之道的见解与宝贵经验。随着历史的变迁，外交学不断丰富和充实自己的内容。在外交学这一领域可以说是百家争鸣，仁者见仁，智者见智。

在如此众多的著述中，怎样才能编选得当？我们是基于以下三点构想：

1. 力求多视角地反映当代外交学的各种学派，各种思想，不仅关注欧美等发达国家和发展中国家有代表性的权威论述，而且兼顾不同社会制度、意识形态与观点。

2. 客观地展现第二次世界大战后40余年来国际关系由两极向多极化、民主化发展的这一进程对外交学的影响。反映不同国家在不同时期外交指导思想的变化与外交政策的调整。揭示外交从冷战、对抗到缓和、对话，从强调意识形态、

国家利益到强调各国共同利益与合作的演变。揭示外交学学科发展中保守与改革、传统与创新、借鉴与批判的矛盾。

3. 侧重点放在跟踪近10年国外外交学研究的最新发展成果，既介绍西方学者将科学的方法论和跨学科的研究手段引入外交学对该学科的冲击，也介绍苏联学者对外交学的论述和对外交工作的反思。

虽然我们尽力去实现上述构想，为建设外交学尽一份力量，但尚未尽如人意。唯望读者和同行们能从本书中有所得，并对本书的编排提出批评意见。

编译者